TRENDS AND ISSUES IN TEACHER COMPENSATION AND WORKING CONDITIONS

Proceedings of a Seminar

June 3 - 4, 1991

Canadian Teachers' Federation
110 Argyle Avenue
Ottawa, Ontario K2P 1B4

ISBN 088989 248 2

92-01009/

TRENDS AND ISSUES IN TEACHER COMPENSATION AND WORKING CONDITIONS

Proceedings of a Seminar

held at the

Delta Hotel
361 Queen Street
Ottawa, Ontario

June 3 - 4, 1991

Canadian Teachers' Federation
110 Argyle Avenue
Ottawa, Ontario K2P 1B4

INTRODUCTION

Authorization to hold a seminar in 1991 if there was a demonstrable need, was given by the 1990 Annual General Meeting in St. John's, Newfoundland as part of the Economic Services Program for 1990-91. A decision to focus on trends and issues in teacher compensation and working conditions was made by the CTF Board of Directors at its meeting in November, 1990.

The seminar was organized with the advice and assistance of the CTF Advisory Committee on Economic Services for 1990-91 consisting of: Maureen Morris (PAPT) (Chairperson) (Vice-President of CTF); Ronald Dahl (ATA); David Eaton (OTF); Russell MacDonald (NSTU); Judith Newman (PAPT); and John Rouble (NWTTA).

The major purpose of the seminar was to explore trends and issues in teacher compensation and working conditions in a combination of plenary and small-group sessions. Based on evaluations of the 1990 seminar and program suggestions received in response to the advance notice of this year's seminar, plenary sessions with invited speakers addressed the following topics: Trends and Issues in Public Sector Labour Relations in the 1990's; View from the Middle: Fact-Finder Perspectives on Resolving Teacher Bargaining Disputes; and, Avoiding Teacher Bargaining Disputes: Innovations in Non-Adversarial Negotiations. As well, there was a panel on improving relations between government and public sector unions in Canada consisting of Members of Parliament from the federal Liberal and New Democratic parties. There were Member panels on teacher bargaining challenges and strategies in an era of government restraint. Guided small group discussions were held on protecting and improving teacher compensation and working conditions, and there was a demonstration of the CTF EDLAW Database. A copy of the Program is found in Appendix A.

This report consists of the three major presentations by invited speakers. The remainder of the proceedings have been omitted as an economy measure.

Wilfred J. Brown
Director
Economic Services

TABLE OF CONTENTS

Trends and Issues in Public Sector Labour Relations in the 1990's

Swimmer, Gene 1

View from the Middle: Fact Finder Perspective on Resolving Teacher Bargaining Disputes

Jackson, Richard L. 9

Avoiding Teacher Bargaining Disputes: Innovations in Non-Adversarial Negotiations

Marcotte, William A. 25

APPENDIX A -- Seminar Program

APPENDIX B -- Preventive Mediation: The Process

Marcotte, William A.

Trends and Issues in Public Sector Labour Relations in the 1990's

Dr. Gene Swimmer

Director, School of Public Administration
Carleton University

Good morning. I am of two minds about being here today. Don't get me wrong. I always enjoy a chance to talk to union groups, but being asked to address the "Trends and Issues in Public Sector Labour Relations in the 1990's is somewhat of a downer. The picture I'm going to sketch out is not a particularly pleasant one. Let me start with a quote about wage controls: "We do not like singling out government employees whose pay increases have not been noticeably out of line ... but leadership must begin at home; it must begin here by those employees who are affected by our own legislation ... we are hoping to see the objective which we are introducing adopted by other sectors, by other governments, by other businesses and the private sector."

No, that was not Michael Wilson, but Don Johnson, President of the Treasury Board, under the Liberals. The point is simple. Wage controls and their justifications tend to be recycled, just like newspapers. Since 1975, public sector workers have seen their wages controlled for 5 to 7 years. The programs have made little economic sense in the past, and they do not make any sense now. First of all, public sector wages are not higher than private sector wages, when you compare "apples with apples". For example, if you look at the average annual increase in wages for unionized groups with 500+ employees, for the federal Tory years, 1985-1990 (data collected by Labour Canada), you find the average private sector wage increase was 4.42% per year compared to 4.40% for the public sector. Within the public sector, federal groups received only 3.9% annually, health, education and welfare employees received 4.4%, local government workers 4.7% and provincial government employees 4.6%. Over the same period the national Consumer Price Index (C.P.I.) increased by 4.42% per year. In other words, there were no increases in real income, during the period.

Looking at the question another way (Statistics Canada data): in 1985-86 on a combined basis, provincial governments spent 11.44% of provincial expenditure (2.58% of provincial Gross

Domestic Product [GDP]) on wages. The relevant number for 1989-90 was 11.07% of expenditures (or 2.29% of GDP), a drop in relative terms, over the five year period.

Wages (and employment) are not the problem, and restraining wages will not be the solution. Stating that public sector workers are over-paid is merely a code word used by right wing groups in this country for saying that we do not like unions. Unions raise compensation in both the private and public sector, but in the public sector, unions do not have to fight for their existence.

That does not mean that wage increases in the public sector will not decline. Let's face it, in a recession, with high unemployment rates, workers will be more concerned about job security. It is perfectly acceptable for public employers to say that with revenues down, they are going to bargain hard, or that if wage increases are too high workers will be laid off, or they are prepared to take a strike rather than give a wage increase of 3%. That is political rhetoric and employers, and unions for that matter, always make threats at the bargaining table. What is deplorable about the federal control program and some of the provincial programs, is that the employer (wearing the hat of government and protector of the public interest) has changed the rules of the game. The Tories have said that unions using their legal right to strike will be legislated back to work. Arbitrators who see fit to give workers increases above 3% will have the awards overruled by legislation. In British Columbia, a Commissioner can roll back wage settlements voluntarily agreed to by the parties. In Quebec, public sector unions were threatened with legislation if they did not voluntarily agree to a 6 month wage freeze, followed by only 3% for the following 12 months. If governments are sure that their case is compelling and the public is on their side, why not let the process run its course; unions which did not behave reasonably would pay the cost with the public.

The reason we see coercive labour policies is that, in public opinion terms, these policies have been enormously successful. The Liberals (particularly Pierre Trudeau) were able to turn anti-public sector sentiments into anti-public employee stereotypes of the "overpaid, under-worked public employee fat cats" and the dichotomy of good private sector unions who live by the discipline of the market versus the irresponsible public sector parasites. The Conservatives, trying to maintain a constituency enamoured with the Reform Party, are resorting to the Liberal

strategy of public employee bashing. Only NDP governments can be counted on not to legislate controls. That does not mean they will be pushovers at the bargaining table.

Unfortunately, there are great societal costs which go beyond basic fairness. Our industrial relations system is based on the presumption that the parties will live up to contracts in a formal sense and commitments on a day-to-day basis. How would corporations respond if governments started to revoke signed contracts for rental accommodation, or goods and services? Would they accept statements like private sector landlords and suppliers face lots of extra capacity, so they should be happy with last year's rent? Fat chance.

How can federal public sector employees believe that arbitration is a fair system, under the present situation? Why should federal workers who are designated as essential and not allowed to strike obey the law? The government has stated it will flaunt the law by passing a new one.

How can teachers in Quebec believe that a multi-year contract voluntarily agreed to by the parties will not be abrogated by special circumstances (as 2 of the last 3 contracts have)? When the industrial relations system lacks legitimacy, employees' morale declines drastically. Those who are most mobile leave and the others either go through the motions and/or become angry. Sooner or later, there will be a confrontation.

As trade unionists, and educators, you should try to explain the dangers of the apparent quick fix of wage controls. Even more important you should not allow "public employee" slurs made by your fellow members or students to go unchallenged. The hard evidence is available to refute these so-called facts. Not only are wages in line with the private sector, but there are fewer public employees per capita of virtually every category today, than a decade ago. Finally, public employees do not make policy, that responsibility (and accountability) belongs to the politicians. Hopefully, your organizations will support other public sector unions who decide to take on governments over controls.

The usual companion policy to "public employee bashing" is "privatization". It used to be the case that contracting out work from the public sector to the private sector was justified on cost

efficient grounds. Why was "privatizing" cheap? Simply substitute non-union, and maybe even part-time, labour for unionized full time employees, and governments can save money, while the private sector entrepreneur can make a healthy profit. The beauty of the scheme was that politicians' hands were not bloodied by this "union busting". Now the logic (or perhaps illogic) has gone a step further with many conservative governments. Apparently, the private sector is viewed as the engine of economic growth in society, and therefore the long term economic well being of the country is enhanced by "privatizing" even if the government saves no money. Obviously, the second rationale developed when it became clear that lots of work done in-house is actually more cost effective than having it done by consulting firms, charging $500-$1,000 per person-day. The most insidious aspect of contracting out is that it is very difficult to stop. Few could think of a more militant and successful union than the postal workers (CUPW), yet a big part of their work has been privatized to customers, not other employees. Large customers can pre-sort mail by postal code (CUPW work) and mail it at a lower price.

So far, there has not been much educational 'privatizing' of any form, although in Ontario grade 13 has been phased out. Also some technical programs may go to private or non-profit (union) firms. That is not to say that jobs previously done by teachers are now being done by less expensive employees. Actually, I believe this is beneficial in the long run; teachers as professionals should teach, not monitor lunch hours or study halls. Particularly, given that demography points to a teacher shortage, removing these ancillary duties should not have important consequences for job security.

One final point about privatizing. In the U.S., where public schools are often of poor quality, there is much talk about giving the public vouchers which could be used at the school of their choice: public, religious (non-profit) or private. If that plan is ever adopted, there would be pressure from the right to implement a similar system here, the danger being that the voucher would become too small in value.

Though I have focused on ideological and political factors for attacking public employees up to now, I am not prepared to tell you that the federal and provincial deficits can be ignored. The $400 billion federal deficit severely reduces the ability of all levels of government to provide

programs. Fixing the federal wage bill at zero increase (the Tory plan) generates less savings ($.9B) than a 1/4% reduction of the interest rate on the outstanding debt (which would generate $1B). Had the Tories (and the Bank of Canada) seen fit not to push the Canadian short term interest rate to 3.3 percentage points above the U.S. rate and maintained the traditional 1.9 point differential it could have saved $2.37B in this year alone (short term debt was about $169B in 1990).

Nonetheless, it is not possible to blame the deficit entirely on the Tories. The reality is that in recent years interest groups (representing segments of the public and the corporate sector) have been extremely successful in getting the government's and the public's ear. Canadians have an insatiable demand for public services, and assume they can be provided with the existing resources. Governments respond by running deficits rather than raising taxes. The biggest buzz words of the late 1980's and no doubt the 1990's is "sharing the burden". What that means is that each level of government tries to pass its deficit on to another entity. The federal government reduces Established Programs Financing payments to provinces, exacerbating provincial deficits. Provinces then cut transfers to localities, school boards, and hospital boards, but require these bodies to maintain (or increase) services, promote a good labour relations environment, and to do so without a deficit. These junior governments and boards can either raise property taxes and/or cut service quality, if not quantity. In some cases, passing the buck to the local taxpayers has political motivations. I can remember attending a lecture on educational finance in Ontario, where a former education ministry official stated that it was a well defined policy of the Peterson Liberal government to reduce transfers to education, so that taxpayers would directly experience the cost of higher teacher salaries and lower pupil-teacher ratios. It was hoped that this reality would lead to a greater political will to resist teacher demands, even in the event of a strike.

I don't know your organization's position on the Goods and Services Tax (GST), but I assume it is as negative as the rest of the labour movement. That strikes me as totally wrong. The GST may not be the world's greatest tax, but it is not that bad. Low income groups are protected by the tax credit. It is true that the rich are shielded somewhat, since there is no tax on savings, but countries are rarely successful in collecting much income tax from the rich either. Many

countries which we look to as paragons of social democracy like Sweden, have much higher Value Added Taxes (VAT's) than we do. We are not overtaxed. In the U.S. a family spends $4,000-$5,000 of income for health insurance which provides a maximum of 80% coverage. The public schools in many cities are poor.

The bottom line is that good quality public services are expensive, and Canadians have to be prepared to pay for them. Most of these service costs are wage related. It makes no sense to me that public sector unions are against tax increases. On a less pragmatic level, if you philosophically believe in a large welfare state, you have to come to terms with raising money to finance it.

One other aspect of the public sector environment which will have ramifications for the parties over the next decade is employment equity. I have talked to some groups (generally white males) who think that the entire policy is an abomination. I presume that this is friendlier territory, and do not have to defend the legitimacy of this program. Rather I want to talk about the employment equity impact on teacher collective bargaining. My remarks stem from knowledge of the Ontario environment, though I expect they will eventually be relevant in most provinces. Under the Ontario system of pay equity, after a gender free job evaluation system has been agreed upon, jobs are pointed and female dominated jobs are compared with male dominated jobs. Money must be allocated, up to 1% per year, to correct pay inequity. How does this policy affect teachers? First, money spent to correct pay inequity is money which is not available for other wages and benefits. School boards also have to address pay equity for non-teaching employees, and the magnitude of adjustment required between blue and white collar jobs can be much greater. Political rhetoric aside, the money does not come out of thin air: it comes from transfers and/or higher property tax rates. Even indirect pay equity payments to non-teachers can force a tougher bargaining stance for employers when negotiating with teachers.

In Ontario teaching, it has been alleged elementary teachers must be compared to secondary teachers (largely males). Employers across the province are loathe to negotiate anything but wage parity at the category 4 maximum. I think that elementary and secondary teachers are going to find it necessary to become involved in bargaining coalitions.

Carrying the concept of "a teacher is a teacher" to its logical conclusion would require tremendous revamping of the typical salary grid. At a minimum the qualification columns would have to be collapsed in a single column (cat. 4). Before you start jumping for joy, remember that money spent collapsing the grid is money that doesn't go on the grid. In addition, the parties believed that incentives for academic upgrading were important.

It is not far fetched to see school boards and other public sector employers developing a single job evaluation scheme for all their jobs, from utility maintenance to school principal and taking the view that internally relative wage rates must not change through time, to maintain the concept of relative pay equity. Effective employee bargaining might require a single bargaining table with the potential threat of a board wide strike.

In the time remaining, I would like to share some thoughts about how those who can bargain this year, (Ontario, etc.) might want to conduct negotiations. Despite the high inflation rate and the relative scarcity of teachers, I really do not think the public will be sympathetic to teachers holding out for a 6+% increase. This is a year where a nondescript wage increase would be best. This might be a good time to go for less visible compensation. It may not be a nationwide phenomenon, but in Ontario education maternity/adoption leaves are quite paltry, particularly when you consider the gender breakdown of teaching staff. A typical plan calls for only 2 weeks pay during the UIC waiting period. This could be the right bargaining round to explicitly trade wages for the long term benefits of 17 to 25 weeks maternity leave with identical take-home pay, by way of a supplementary (SUB) plan. The beauty of this strategy is that a board's out of pocket costs in the short run are minute. In addition, there may be important working conditions which can be negotiated this round, for example: extra teacher support services in situations where classes are mixed by levels or when physically challenged students are integrated into regular schools. Working conditions clauses that defend or improve the quality of education will be well received by the public and strengthen your role in the public's eyes as professionals.

Increasingly I see teacher bargaining proposals that could endanger your image. Clauses like the maximum number of school days per year, the number of minutes in the day, etc. may be

legitimate, but sound as if you represent assembly line workers, rather than professional educators. If a board ever went to the media with these demands, it could really hurt.

Once the public trusted doctors as its eyes and ears on the health system, but then this group, rightly or wrongly, was portrayed as being primarily concerned with protecting their high incomes. Now the public looks upon nurses to defend the quality of health care. As a result, nurses have been able to increase the compensation and working conditions for their profession. You can do wonders with the public trust, and you are just another group of greedy workers without it.

View from the Middle: Fact Finder Perspective on Resolving Teacher Bargaining Disputes

Richard L. Jackson

Chair, Undergraduate Program
School of Business, Queen's University

Introduction

The comments I'm going to make this afternoon are based on both the study I did on fact finding and on my own experience as a fact finder under *The School Boards and Teachers Collective Negotiations Act* of Ontario. In the Canadian context, fact finding is an Ontario process, and I therefore have to talk about the Ontario experience. However, I'll also discuss it as a generic process and hope that a number of you may find something useful to apply in your own jurisdictions.

Between 1980 and 1986, I had done some twenty-odd fact findings, so it was an interesting opportunity for me as an academic to do some research in an area in which I had had some practical experience. I had read a good deal of the research literature on fact finding and was struck by the absence of one particular point of view - that of the fact finder. I was also struck by the fact that some of this research appeared to be quite naive: while it reflected seemingly sophisticated research methodology, it betrayed complete unfamiliarity with how the process actually worked and, as a result, sometimes came to absurd conclusions.

Methodology

Hence, I reviewed the literature, most of which was American (reflecting the fact that this process is heavily used in the United States), interviewed a number of the parties on both sides of the table (and in the middle), developed a questionnaire and sent it out to any of the parties who had experienced fact finding in the previous three years, and interviewed a sample of twelve fact finders, as well as the Education Relations Commission field service staff. I also drew, indirectly, on my own background.

Background to Bill 100

One of the themes of this paper is that the true nature of fact finding is a function of the dispute-resolution procedure of which it is a part. It's therefore necessary to the Bill-100 process, and it's interesting, as well, to understand the background to Bill 100.

When, in the mid-1960's, teachers' associations began to take collective bargaining seriously and, for the first time, started challenging school trustees, the government of Ontario was in a serious predicament by virtue of a complete absence of any dispute-resolution mechanism for teacher-board collective bargaining, a situation which made Ontario unique among the provinces. Conflict without some form of regulation and policing guarantees chaos, and it's not much of an exaggeration to characterize the period of the early 1970's in Ontario teacher-board bargaining as chaotic.

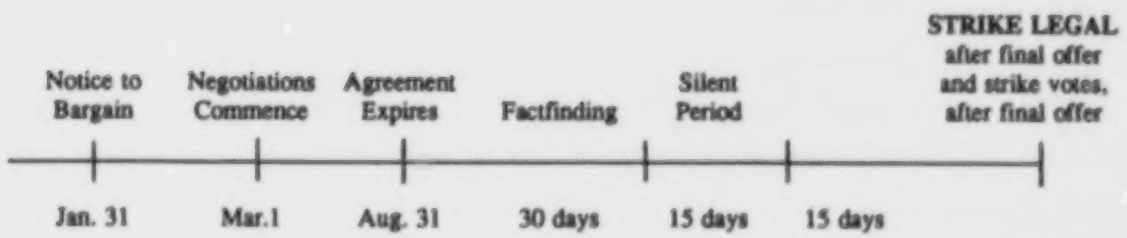
Although this was a problem in the short run, in the longer run it turned out to be a very good thing. The Ontario Government, a minority government at the time, had the unusual advantage of being able to draft a dispute-resolution procedure from a statutory blank slate, but having already had considerable experience to observe, and participate in, educational collective bargaining.

The first proposal for a special act to deal with teacher-board bargaining disputes proposed compulsory, binding arbitration as the means to finality in the case of impasse. Not surprisingly, teacher federations reacted strongly against arbitration. What was surprising was that, by this time, the trustees' associations also opposed arbitration, perceiving that it would greatly diminish their local autonomy, in the face of a decision already made by the government, that, whatever the dispute-resolution mechanism, there would be open-scope bargaining.

Out of this emerged the *Teachers and School Boards Collective Negotiations Act*, or what became known as "Bill 100". This was a unique -- and, for Ontario, at least -- an innovative piece of legislation which made the right to strike and lock out the final means of impasse resolution, but with these rights in a clearly regulated form. Bill 100 carried with it a very heavy

dose of compulsory or quasi-compulsory third-party intervention, of which fact finding was a principal part. This intervention was designed both to minimize sanctions and to position the body charged with overseeing and policing the legislation -- the Education Relations Commission -- to better monitor the negotiating situation.

BILL 100 TIMEFRAME



MEDIATION -- AT ANY TIME

The Bill 100 Timeframe

Under Bill 100, all collective agreements expire, by law, on August 31. Notice to bargain must be given by one of the parties by the previous January 31 and actual negotiations are supposed to begin within thirty days. At some point, if no agreement is reached, a fact finder is appointed -- before September 1 if both parties request it, after September 1 if one party requests it, or if neither requests it, when the Education Relations Commission deems it appropriate. The fact finder has 30 days to submit a report -- which may contain recommendations for settlement. The parties have a 15-day period (extendable by mutual consent for another five days) during which the report is seen by no one but them; if no agreement is attained during this so-called silent period, however, the Education Relations Commission makes the report public by sending it out to the local news media in the affected area. The teachers may strike 15 days after public release of the report. While mediation is not mandatory, the Education Relations Commission can and will appoint a mediator wherever negotiations seem to be getting into trouble or when requested to do so. Finally, before striking, the teachers must call for secret, supervised last-offer and

strike votes and, even after that, must give the Board five days' notice of intent to strike. It is only after the teachers have struck that Boards may lock out.

As a final protection against the impact of strikes to students and parents, the Education Relations Commission will monitor the strike and, if and when it believes that the students' educational interests (specifically, the successful completion of their courses) are being placed in jeopardy by the strike, will so advise the Lieutenant-Governor in Council intended as a trigger for government legislation to end the strike and impose arbitration.

This latter device reflects a vital element in Bill 100: the Education Relations Commission was set up to be a buffer between the cabinet and the public in the event of a strike. The cabinet would be shielded from political pressure to end the strike by pointing to the Education Relations Commission and its duty to advise. This has proven to be a vital element in the success of Bill 100 because the Commission has been wise enough to resist the temptation of early advisements, whatever the political pressure. In short, the parties were put on notice -- and are still on notice -- that, if a sanction occurs, it may last a long time. In other words, both parties know they have to take responsibility for their actions. It may be this reality, as much as anything else, which accounts for the very low strike rate (2.5%) in this sector, a rate which compares extremely favourably with the private sector.

Thus, before sanctions are possible under Bill 100, at least eight months of bargaiing will theorectically have taken place, the parties will have undergone fact finding, mediation will have taken place at least once, and the teachers will have taken last-offer and strike votes and given the Board notice of their intent to strike.

The Process of Fact Finding Under Bill 100

Under Bill 100, fact finders have the power to establish their own procedures and, while there is some variance, the following describes a typical fact-finding. Once a fact-finding appointment is made, a date and place for the hearing are worked out, and the parties put together pre-hearing briefs. By law, such briefs must at least set out lists of those items agreed to and those still in

dispute. However, most of the parties submit very much more comprehensive packages setting out the positions of both parties on the items outstanding, their own rationale, as well as other information and data pertinent to the situation.

The hearing itself consists of several phases. It will normally start with a joint session in which both sides speak to the issues outstanding. While the hearing has the appearance of an arbitration, fact findings are not constrained by the principle of an adversarial hearing, like arbitration, that it is solely up to the parties -- and not to the third party -- to put the relevant evidence on the table and to attack the other side's evidence. The procedure is inquisitional as well as adversarial; the fact finder is the inquisitor.

Once the joint session is finished, the fact finder can (and most do) meet with each of the parties privately. Here, the purpose is to ferret out true priorities, areas of possible compromise, intraorganizational problems, hidden-agenda items and, ideally, each side's "bottom line". While these sessions seldom produce complete candour with the fact finder, they can be particularly valuable because, of the three phases -- briefs, joint session and private sessions -- they are the sole opportunity to communicate without the other side being present. Hence, they can be freer of the obfuscation and exaggeration of negotiations.

Afterwards, fact finders are free to seek out more evidence in the form of facts and data from the parties themselves, or from other sources. They may call one or both of the parties from time to time in order to put questions, clarify statements made at the hearing, or even -- very discretely -- to try out the odd "supposal".

Finally, on Day 30, the report is submitted to the Education Relations Commission. The Education Relations Commission sends it off to the parties who have 15 days to use it before it becomes public. When and if this happens, the report is sent out, together with a 2-page synopsis (also drafted by the fact finder), to the local news media.

The Strategy of Fact Finding under Bill 100

In the theory and tradition of fact finding, dating back to the *Industrial Disputes Investigations Act* of 1907, strategy has entailed two elements: the "carrot" of a potential settlement proposed by the fact finder's recommendations, and the "stick" of the threat of public exposure and consequent embarrassment of any party negotiating in an unreasonable, irresponsible or incompetent manner. It is clear that the drafters of Bill 100 envisaged that both of these elements would be at work in fact finding under that statute. The expiry of the 15-day "silent period" was viewed as being a pressure point: on Day 16, the truth about the negotiations and the parties' behaviour and positions would be revealed to the public, thereby exposing one or both to possible public censure and pressure. In other words, a strong incentive to settle and never let the report see the light of day.

In point of fact, however, under Bill 100 the threat of public embarrassment really has not materialized to nearly the extent envisaged by the legislations's drafters. This is for two reasons. First, in many situations, the parties go to fact finding when they are still only in the very preliminary stages of negotiations. Hence, however appropriate the fact-finding recommendations may be, the report is likely to go public anyway simply because the parties need more time to work their way through the bargaining process.

Second, the drafters of the statute assumed that those situations unsettled on September 1 were likely to be truly at impasse and, quite possibly, in some danger of a strike. Further, if there was to be a strike or lockout, it would follow fact finding by a relatively short period of time. They therefore concluded that the public would be paying close attention to what it perceived would be a crisis situation.

They were wrong. When strikes have occurred, they have followed fact finding not by a few weeks, but by many months, by which point the fact-finding report had usually been overtaken by events and was a dead issue. Because of a problem of timing in the statute, fact finding has been used in many situations which, in any conventional sense, could not be described as impasses. The parties were still at the preliminary stages of negotiations, far too early for anyone

to tell if there was likely to be a strike. Since there was usually no immediate public apprehension of a strike, there was relatively little news media or public interest in the fact-finding report. In short, in most fact-finding situations under Bill 100, the threat of public embarrassment is a weak one.

Under such circumstances, then, it made little sense strategically for a fact finder to try to exploit the embarrassment potential of the report's "going public". Hence, the logical strategy flowing out of this reality has made much heavier use of even-handed persuasion and less of the power of potential embarrassment than the theoretical model of fact finding assumes. Whatever efficacy fact-finding under Bill 100 has usually rests on the recommendations.

Notwithstanding the above, there have been a few instances where, for a variety of reasons, the public was paying close attention to the situation and thus to the fact-finding report. Experience in these instances suggests that the force of public scrutiny is a strong one when it can be used. It is to be emphasized, however, that this has been very much the exception under Bill 100.

The Making of Recommendations

What are the principles which guide a fact finder in the making of recommendations? While it is seldom, if ever, a clear-cut, either/or proposition, there are two possibilities which, in the extreme, are: (1) what the fact finder personally believes is "right" under the circumstances (regardless, possibly, of what the parties themselves think) or (2) what the fact finder believes the parties will ultimately accept (regardless, possibly, of what he believes is "right"). This first approach is termed the equity or adjudicative model, while the second is referred to as the accommodative model. In a sense, the equity approach is a variation on the arbitration theme, while the accommodative is much more reflective of a mediative approach. The questions arises, then, as to which approach is more appropriate, in a strategic sense, for fact finding? The answer is that both models play a role.

One of the most important factors which separates the accommodative from the equity approaches is the relative bargaining power of the parties. A pure equity-based approach would

not take the power positions into account and would concentrate only on the objective merits of the two parties' positions in the context of relevant economic factors. The accommodative approach would consider all of the foregoing but would also pose, and answer, the following question: what deal will these parties ultimately make, given the pressure of a deadline and the realities of their relative bargaining power? Under a statute such as Bill 100, where the parties are free to ignore the fact finder's recommendations and, ultimately, to impose sanctions -- that is, where bargaining power *is* a force to be reckoned with -- then it is folly for any third party to completely ignore it.

That is not to suggest that fact finders overwhelmingly favour the accommodative approach, however. The fact finder knows that the report is very likely to go public and is going to make sure that the recommendations are credible, whatever the most powerful party is demanding.

Both procedurally and substantively, then, fact finding can be likened to mediation and arbitration; in fact, I characterize it as "written mediation/advisory arbitration". It can be contrasted to the conciliation process which exists in most other provinces in the following ways, at least as it takes place in the the Ontario private sector.

(1) the emphasis in conciliation is on mediating a deal, whereas the goal in fact finding is on producing a report analyzing the negotiations and making recommendations;

(2) while a report is filed by conciliation officers, it tends to be perfunctory, and reports produced by conciliation boards often reflect only a majority opinion;

(3) in the case of both conciliation officers and boards, there is very little time to produce a report -- usually 14, sometimes 21 days -- not nearly enough for a thorough job (the 30 days under Bill 100 isn't enough either);

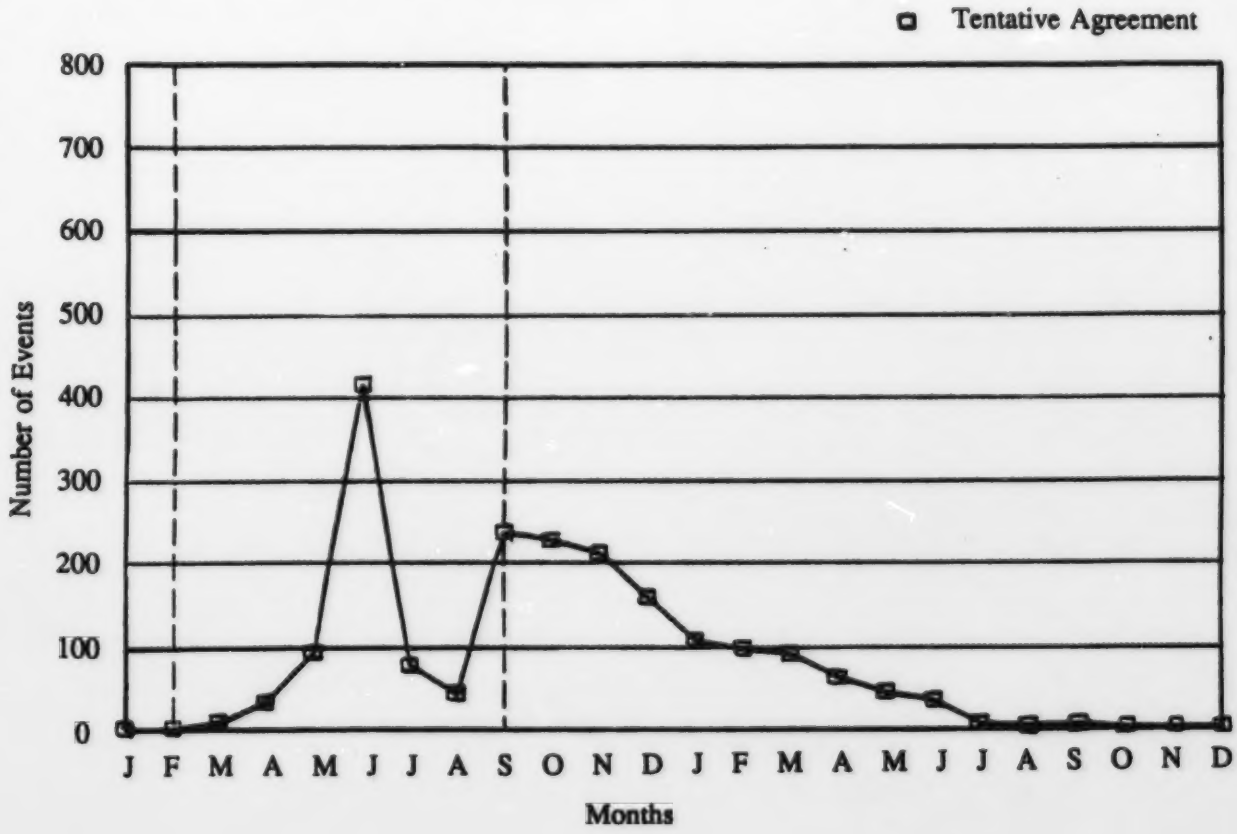
(4) fact finding reports are always published unless the parties achieve settlement.

Is Fact Finding under Bill 100 Effective?

To begin with, one of its goals -- that of informing the public -- has not worked very well, for reasons already set out. Nevertheless, the settlement data over a period of twelve years would suggest that the process may be surprisingly effective in helping generate settlements.

Figure 2 shows a frequency distribution graph of month-of-settlement, aggregated for the period 1975 through 1987.

Figure 2



The most obvious features are the peaks in June, by which time 28.2% were settled, and in September, by which point 46.3% were settled. Since the parties very seldom bargain over the summer, these two peaks could almost be considered as a single peak of 46% on the actual-bargaining time scale. What accounts, then, for this flurry of settlements?

In Ontario teacher-board bargaining, there has never been any tradition of "no contract -- no work", so that cannot be an explanation. On the other hand, for some groups, there is undoubtedly a desire not to enter the new school year without a contract -- that is, to get it out of the way before the business of the new term really gets going. By a process of elimination, then, the only remaining explanation for this cluster is that fact finding actually causes parties to settle in order to avoid it. There could be two reasons for this. First, as envisaged by the drafters of Bill 100, the right to strike is tied to fact finding in that the teachers may strike 15 days after the fact-finding report has been made public. Fact finding was intended to "start the clock ticking" towards a possible strike and thus imbue the negotiations with a sense of urgency. Experience has shown, however, that the clock inevitably ticks on for many months before any strike occurs, so the "starting of the clock" is not really the incentive to serious bargaining that the Bill's drafters envisaged it would be.

My hypothesis is that a number of settlements occur before fact finding for precisely the same reasons that such a large number of grievances slated for arbitration settle immediately before (sometimes just before) the arbitration hearing. Rights arbitration confronts its parties with the same realities as those with which fact finding confronts trustees and teachers: the entry into their dispute of an outsider, delay, cost, much extra work and, above all, a diminishing of their control over the bargaining process and the risk of an unfavourable settlement.

Of those bargaining situations which actually are referred to fact finding, the settlement rates are also not insignificant. A large proportion -- approximately 50% -- settle sometime between the date of the fact-finding appointment and 25 days after the fact-finding report goes public. Table 1 shows the results of eleven years of time-of-settlement data aggregates.

As can be seen, 21.1% settled before a report was released to the parties, 15.1% settled during the "silent period", and another 13.0% settled within 25 days after release of the fact-finding report to the public. While it is not suggested that all of this 49.8% can be attributed to fact finding, it seems difficult to conclude that a very significant proportion would not be.

Table 1

Settlements after Fact Finder Appointed

Settled before report filed	21.1%
Settled in silent period	15.1%
Settled within 25 days after expiry of silent period	13.5%
Total	**49.7%**

Further, it is clear from research conducted by the Research Branch of the Education Relations Commission that a number of negotiation situations settle very close to or right on the fact finder's recommendations long after the expiry of the 25-day period, possibly even after a strike or lockout.

Accordingly, then, the evidence suggests strongly that fact finding helps the parties attain settlements, either in an attempt to avoid the process, or as a result of the process. Of those situations to which a fact finder is actually appointed, something in the order of 50% settle in the short term, and a significant but indeterminate proportion in the longer term.

To complete this perspective on the influence of fact finding, it is most important to keep in mind, in considering these settlement rates, that the situations to which fact finding is assigned tend to be intrinsically the most difficult. In this light, the settlement rate noted above is not unimpressive. Unfortunately, since Bill 100 is a unique piece of legislation in Canada, it is impossible to make direct comparisons. I should say, however, that in view of the amount of criticism to which fact finding has been subjected, I (and, I believe, many others) were surprised that the settlement rate was as high as it was.

Why Does Fact Finding Help the Parties Attain Settlements?

There seem to be two sets of reasons that fact finding pushes the process forward. First, there is the *process itself* (quite apart from the recommendations coming out of it). Both the parties and fact finders interviewed indicated that, in many instances, the very requirements of the fact finding process -- putting together briefs, outlining and defending one's position in front of a neutral (and the other side) required one or possibly both of the parties to stop, take stock and then figure out where they were in terms of the negotiation process. In short, the requirement of fact finding, in some cases at least, forces one or both of the parties to do what they should have done a long time ago -- organize themselves for proper negotiations and start making some decisions. In a sense, then, fact finding often *begins* bargaining.

The second set of reasons lies in the recommendations. The parties -- *both* parties -- accorded a high degree of acceptability, fairness, adequacy of rationale, and practicality to fact finder recommendations. Thus, one or both chief negotiators can be provided with ammunition to use against his/her own hardliners, perhaps inducing them to reduce their expectations. It positions one to say to the other, "I'll accept if you will".

But there's another side to this as well. A set of recommendations well grounded in data -- that is, adjudicative-type recommendations -- can be likened to the key element of the so-called "principled negotiations" of the well-known Ury and Fisher book, *Getting to Yes*. The subtitle of that book is *Negotiating Agreement without Giving In*, and the secret of that rather tantalizing notion is that a deal based on objective criteria rather than on the final "position" insisted upon by one of the parties (the strongest) means that neither party has to give in. As Ury and Fisher argue it, negotiators who agree to a settlement based on such objective criteria do not "give in" to the other side; they give in to the answer dictated by the criteria, even if that answer is not in their favour. Both psychologically and politically, that can be infinitely easier than giving in to one's adversary.

With fact finding, the answer may be "dictated" (if the chief negotiators want it to be) by the fact finder, using objective criteria. Providing a negotiator with a means of compromising without

giving in to the other side is an important element in any dispute-resolution procedure and constitutes a major strategic dimension to fact-finding. Providing someone else to blame can be a vital element in effecting settlements in what is a highly political sector.

The Parties' Views of Fact Finding

It must be said that fact finding has not been particularly popular with the parties under Bill 100, in particular the trustees. Indeed, it has been suggested many times by both parties that fact finding should be removed from the process. However, the data would suggest that, in the absence of fact finding, most of which takes place in the early fall, more negotiations would simply remain unresolved into late fall and winter and, ultimately, there would likely be more breakdowns and sanctions.

But, in another sense, the parties' -- and particularly the trustees' -- hostility is easy to understand. For, notwithstanding the rather bland and sterile language of sections 20 and 21 of Bill 100 (duties of a fact finder), one must remember just what it is, in real terms, that a fact finder is doing when appointed to a bargaining situation. It is suggested that the fact finder is doing the following, if the job is being done properly:

(1) The fact finder is there to look over the shoulders of the parties and to monitor and evaluate and to make what is likely to be a public report on what they have been doing.

(2) The fact finder is there, in a sense, to "blow the whistle" on the parties if it appears that one or both have been negotiating incompetently, irresponsibly or intransigently.

(3) Finally, while it is euphemistically said that the fact finder is there to "help the parties", the reality is that he is there to help the process, which often means that the fact finder's real job is to try to make one or both of the parties to do things that they do not wish to do.

What this amounts to, then, is the revealing -- to both sets of constituents and to the public -- of what is normally a very private process, as well as the parties' approach to, and positions in, that process. It also entails the view of an outside neutral as to what the settlement should be as well as an effort to convince one or both of the parties' (and their constituents) of the merits of that settlement. Looked at in this light, then, if fact finding is not popular with some of the parties, it is hardly surprising. It is a highly intrusive process.

The Flexible Nature of Fact Finding

Fact finding is a very flexible process and its true nature is really a function of what the statute prescribes for the fact finder, for the parties and, most particularly, for what follows in the process. Indeed, there can be a syngergistic effect with other elements in the disputes-resolution process, a phenomenon reflected in the propensity of the parties to follow the fact finder's recommendations. In this respect, Bill 100, when the parties are free to simply ignore the fact finder's recommendations and, ultimately, to impose sanctions on each other, affords them a high degree of discretion. This is not true to nearly the same degree in other statutes which use fact finding.

The Ohio Public Employee Collective Bargaining Act, which came into effect in 1984, is a statute where the parties are more constrained with respect to their reaction to fact finder recommendations than are Ontario trustees and teachers but where considerable discretion still exists. Under the Ohio statute, a fact finder is automatically appointed if the parties have not reached agreement one month before expiry of the collective agreement.

After receipt of the fact finding report, the parties have seven days to reject the fact finder's recommendations. Under the statute, this means that each party must explicitly vote against the recommendations in a vote supervised by the State Employment Relations Board. In order to reject the recommendations, three-fifths of the total membership of each constituency must vote against them. Should either or both parties reject the recommendations, then they are free to continue the process and, ultimately, impose sanctions. However, if both parties fail to reject by a three-fifths majority within seven days, the fact finder's recommendations are deemed to have been accepted.

Over the period 1986 to 1987, of the 1,105 bargaining situations to which fact finders were appointed in Ohio, some 664 settled on their own before the hearing, another 101 attained mediated settlements during the fact-finding process, and 141 accepted or were have deemed to have accepted the fact finder's recommendations. A total of 202 rejected the fact finder's recommendations. One way of expressing this would be that, of the 1,105 situations referred to fact finding, 82% settled successfully and 19% rejected the recommendations.

Another interesting statutory variant wherein the parties have even less discretion than in Ohio is under the Iowa *Public Employment Relations Act*. Under that statute, once the parties have undergone fact finding and there is no agreement, the dispute will be referred (at the request of either party) to compulsory, final-offer selection. The most intriguing aspect of this process is that arbitrators have three options from which to make their choice: management's final offer, the union's final offer, or the fact finder's recommendations. The record shows that, over the period 1975-82, fact finder recommendations were accepted *in toto* by the parties 72.3% of the time.

Even in Ontario, synergy can exist between the mediation and fact-finding processes. A fact finder can gain valuable intelligence from a pre-fact-finding mediator, and amediator can use well formulated recommendations in the mediation effort, particularly during the silent period.

In summary, while the actual character of fact finding depends on the surrounding elements in the various disputes-resolution procedures, its conceptual core is the same: it is, quite simply, the introduction into a troubled set of negotiations of an outsider neutral's view of what the settlement should be. The evidence, from Ontario, Iowa and Ohio, suggests strongly that that is a useful point of view to have, particularly in a collective bargaining sector as intrinsically difficult as the teacher's.

Avoiding Teacher Bargaining Disputes: Innovations in Non-Adversarial Negotiations

Dr. William A. Marcotte

Labour Arbitrator

I was pleased to be able to accept Wilf's invitation to speak to you today on the topic of non-adversarial modes of bargaining. I want to focus my talk on non-adversarial "negotiations" rather than "systems". Hopefully, the reason for so doing will be made clear as we progress. I would like to point out some of the myths, dreams, and realities that centre on this notion of more camaraderie or less adversarial relations around the bargaining table than we've had in the past, and importantly, to point out that there are some flaws with the notion of non-adversarial systems.

The purposes of this talk are as follows:

1. **to point out some of the myths and dreams that presently (and in the past) colour attempts/approaches to make collective bargaining negotiations non-adversarial, or really, less adversarial;**

2. **to provide an opportunity to redefine or reframe the adversarial/non-adversarial continuum;**

3. **to identify the adversarial/non-adversarial component as an element of negotiations that results from and reflects the interplay of constituent parts of the negotiations process-qua-process (what goes on at the bargaining table).**

My objective is to alert you to the pitfalls, the roadblocks, and, of course, some of the opportunities associated with any attempt made on your part to move toward the non-adversarial end of the adversarial/non-adversarial continuum.

Let me digress for just a moment to elaborate upon the context of my presentation. Recently, I received a telephone call from someone at the British Columbia Teachers' Federation who wanted a copy of a speech I'd written (in 1981) for a PDA Conference on Collective Bargaining in Education, called "Preventive Mediation - the Process". Preventive mediation contains the root concepts of non-adversarial negotiations. (A copy of that paper is attached as Appendix B.) What's important for our purposes is to identify those elements of preventive mediation that we wish to capitalize on in the negotiations process of collective bargaining.

There are certain objectives that are used in the preventive mediation process which translate, at least on paper, relatively easily to the idea of non-adversarial strategies of collective bargaining negotiations. Those objectives, which I isolated in the above-referenced 1981 paper, are the following:

1. **Help solve unresolved problems** (at the bargaining table).

2. **Reduce harassment "on the shop floor"** (the relationships that exist between the first-line manager or supervisor -- which will change from province to province, and the member of the bargaining unit).

3. **Take some of the burden off the negotiations** (attempts to move to another forum those things which don't really belong at the bargaining table). Let me give you an example:

   Last year I was involved as the fact-finder[1] in the negotiations between the Lakehead Roman Catholic School Board and OECTA/AEFO. One of the issues that we had to contend with was the school board's attempt to coordinate a clause that existed in the secondary level agreement with the elementary teachers' agreement. The coordination was difficult because the secondary panel couldn't remember exactly what they had agreed to. To resolve the issue, the Board wanted a tri-partite meeting between secondary teachers, elementary teachers, and the board to try to resolve this issue, which had to do

---

[1] a form of neutral, third-party assistance provided for in the Ontario School Boards and Teachers Collective Negotiations Act, R.S.O. 1980, c.464

with seniority or surplus/redundancy provisions. It was certainly an issue which we could not address directly in the collective agreement between the elementary teachers and the school board because of the origins of the problem. This issue, then, was one that required resolution in some forum other than the bargaining table.

4. **Help the parties to recognize each other's needs as legitimate.** This recognition is a critical part of negotiations, and certainly one of the areas where people start to draw parallels, or see congruencies, between what goes on in preventive mediation and what they are attempting to achieve with non-adversarial negotiations.

5. **Recognize competing interests in order not to aggravate inherent conflict.** The strong point of preventive mediation is that it does recognize that conflict is inherent in negotiations. If you did not have inherent conflict you would not have to negotiate resolutions for problems.

6. **Focus disagreement on "hard" issues (e.g. money) not "soft" issues (e.g. personality conflict).** By "hard" issues I mean concrete matters that can be written as terms and conditions of employment in the format of a collective agreement. That is to say, in the extreme, strikes should be entered into for important reasons only, and not because "you don't like someone's face".

If we keep those objectives of the preventive mediation process in mind, we can see some of the points of translation, and how there exists a certain attraction, at a basic level, between what you do in preventive mediation and non-adversarial negotiations. There are, however, important differences between preventive mediation and non-adversarial negotiations, and these differences contribute to the myths and dreams that surround attempts to make negotiations less adversarial.

First of all, in preventive mediation processes, there is a neutral assistor involved for the specific purpose of implementing the preventive mediation process. In negotiations, there is no neutral assistor outside of a mediator (or, in the case of Ontario, a fact-finder). And, for our purposes, the mediator has a different agenda than the third-party assistor brought in for preventive

mediation. Mediators go in, basically, to get a deal on the issues. That's their agenda. (And if their mother has to be sold, they get a price.) On the other hand, in the preventive mediation process, the assistor comes in to specifically attend to the sort of objectives outlined above, and which are not bargaining issue matters. Further, in preventive mediation, both parties must volunteer to participate in the process. To shift negotiations which you perceive as being adversarial to a non-adversarial mode, you must first convince the other party to share your view, and then agree bilaterally to adopt appropriate non-adversarial strategies. By alluding to various models of preventive mediation, we can see that there is a structure and process in place, albeit it a very loose structure in some instances.

Preventive mediation strategies can be as loose as one used in the television industry in Los Angeles, for example, where it is basically the skill and the expertise of the assistor which makes the preventive mediation process work. Representatives of the Television Writers and Producers Association and industry management personnel meet with their facilitator for a monthly luncheon. There is no formal agenda. There are no official requirements on the part of either party to establish points of procedure or topics for each session. The lunch meeting is simply an opportunity for the two sides to sit down and discuss matters of mutual concern, away from the negotiations table, with a skilled, knowledgeable facilitator. Thus, if you want to move to the "non-adversarial" end of the negotiations continuum, you will, as part of your implementation, have to turn your mind to developing strategies for non-adversarial processes, since they are not pre-ordained.

One reason these differences exist is because preventive mediation occurs, and this is a critical point, when the contract is in place, i.e. during the life of the agreement. On the other hand, if you want to move to a non-adversarial characterization of your negotiations, you are going to have to do that during the very process of negotiating the collective agreement. And that is a very broad and very important distinction between preventive mediation processes and non-adversarial negotiations. Also, preventive mediation aims strictly at the relationship needs and does not address needs, as expressed by the issues, at the bargaining table. And negotiation, of course, is an attempt to meet issue needs, not relationship needs (albeit, issues needs can be affected by relationships).

There are some commonalities, though, between preventive mediation and non-adversarial notions that are useful to note for non-adversarial strategies. First of all, there's a strong recognition that there must be an educational component in moving toward both non-adversarial negotiations and preventive mediation. Secondly, there is a recognized need to change the relationship. Thirdly, both are solution-oriented, and focus on individuals, i.e. their abilities to perceive and to understand what people are saying and doing in attempting to resolve differences. The translation of preventive mediation to negotiations processes, however, is not a simple matter. Both structural (as I have pointed out above) and attitudinal changes, including fundamental assumptions need to be addressed.

What are some of the **myths and dreams** that are associated with non-adversarial strategies in negotiations?

1. **Adversarial negotiations are equivalent to confrontational negotiations.** The two are not the same, but are totally different. To equate adversarial negotiations with confrontational negotiations is not an accurate description of what goes on at the bargaining table.

   Let me try to draw a broad example. In a confrontational situation, the basic strategy that I have as a negotiator is victory. I want to win. But that's not all I want to do. I also want to crush you. And further, I want you to know that you've been crushed and that I've won. In adversarial negotiations I also start with the premise that I want to win. I want to get everything I can, as much as I can. But I have a low vested interest in you. I really don't care if you see it as a "good" deal or a "bad" deal or if you have "lost". It's none of my business, and I do not get any kind of satisfaction from you feeling you got "the short end of the stick".

2. **Adversarial negotiations can be eliminated/reduced by changing the form of the process.** You will note that all the preventive mediation strategies call for some different structure or form to be introduced, specifically during the life of the agreement. In my view, simply changing the form in order to change the process, is not sufficient. When

I did my doctoral research[2] and looked at the legislative frameworks that exist for collective bargaining between teachers and their employers throughout Canada, I discovered that the variations on legislative framework were, essentially, irrelevant to what went on at the bargaining table. Negotiators did not see the legislative "form" as having an impact on the praxis of bargaining.

Let me give you an example that illustrates the difference between form and process. One of my memories as a negotiating team member (vice-president, PACT (Que.), 1975-76), is of sitting in the Hilton Hotel in Quebec City in a very elegant ballroom. There were dozens of people -- the government side, PAPT, CEQ, PACT, translators, etc. We were dealing with a very formalized document and procedures, and were negotiating in this forum. My next memory is 3 or 4 years later. I was an observer of negotiations, as a doctoral intern with the Educational Relations Commission of Ontario in the small, thriving community of New Liskeard, Ontario, at Brault's Motel -- the only place to stay in New Liskeard. It is 2:30 a.m. The Chairman for the school board was very busy doing her crochet work during the joint negotiations session. The teacher negotiator suffered terribly from asthma and diabetes, and we could not get him too excited. What struck me was an incredible realization: what they were doing and saying in New Liskeard, was exactly what we had been doing and saying in Quebec City. In Quebec City, for example, we were talking about issues that involved hundreds of millions of dollars; while in New Liskeard, we were talking quite a bit of money, but certainly nowhere near the sort of money we were talking in Quebec. And yet, the exact same negotiating process was going on. It was quite an eye-opener. So that's what I mean when I say you just can't change the form of negotiations. If you want to move to non-adversarial, don't just look at changing the form in order to change the process; you're going to have to change something else.

3. **The parties exert total control over the bargaining agenda.** What you bring to the table, you think is totally within your control and that's not true. (See "realities".)

---

[2] "An Examination of Collective Bargaining Between Canadian Public School Teachers and their Employees", unpublished doctoral dissertation, University of Toronto, 1980

4. **Everyone wants negotiations to be less adversarial.** I've got news for you. There are all sorts of people out there who don't want negotiations to be less adversarial.

5. **Non-adversarial negotiations produce better issue resolutions than adversarial negotiations.** That's a myth.

6. **Everyone knows how to resolve conflict.** That's an even bigger myth.

7. **It doesn't take much knowledge or training to be a negotiator.** (See "realities".)

8. **All issues can be resolved in a non-adversarial setting.**

Those are the myths and dreams of the non-adversarial approach. What are some of the **realities**?

1. **All negotiations intend to resolve inherent conflict.** You are not, by moving to non-adversarial negotiations, going to eliminate conflict.

2. **Conflict and confrontation are different -- confrontation results when conflict escalates.** You have all seen conflict escalate into confrontation between two children in the schoolyard. Each insult hurled back provides a rung that the other party can use to climb even higher, i.e. escalate the conflict. Confrontation results when the inherent conflict is allowed to get out of hand. One of the problems you have to face is recognizing that the conflict is inherent.

   From where does the inherent conflict arise? Well, very simply, it arises because there are two groups with different status in the organization. The teachers, on one side, are employees, and on the "partie patronale" side of the table, are the trustees and administrators, or Treasury Board representatives, or Ministry of Financial Affairs, etc. They are the employers. Each group has different views of what their organization should be doing because of their different status within the organization. In negotiations, we try to get our view of the status quo to become the dominant one. And that is where the

conflict emerges; two groups, with different status, competing for the resources available to the organization, and each wants to have its view become the status quo view. For example, if I am the CEO of an organization, then my view of the reality of that organization becomes status quo and I control all the resources. I can make the financial, physical, and human resources decisions and allocations in the way I want. Why? Because I am the CEO. That's the notion of inherent conflict in negotiations. But remember, while everyone accepts that there is conflict, oftentimes it escalates into confrontation.

3. **It also must be noted that negotiations occur in a variety of conflict situations, one of which is adversarial.** (I have pointed out the differences between what I call adversarial and confrontational negotiations.) There are other types. For example, there exists what I call the "tit-for-tat" type of negotiation situation. In tit-for-tat negotiations, each party's responses are conditioned by the responses of the other party: "If you want to play hard ball, I'll play hard ball. If you want to have a fairly easy round, then I'm willing to do that." There is also a limited amount of what I call the "problem-solving" approach. It's a minority view of the situation and is very difficult to move to because of both structural and process requirements, but nevertheless it's there. My point is that there are different types of negotiation situations and not just one type called adversarial. It is up to you to find which type you're in, if you are going to attempt to move to non-adversarial strategies. Each type of situation will probably require different types of strategies.

4. **The other reality is that some people prefer confrontation.** Just as some people don't want negotiations to be less adversarial, some people in the negotiation process believe it works best in the confrontational mode.

5. **Not everyone is capable of resolving conflict.** I think we have in Canada only one centre for conflict resolution, and it is in Ottawa. I may be wrong. But what we do not have are centres for Dispute Resolutions Studies like the Peace Centre at Kent State University, for example. The United States must, at this time, have at least well over 200 dispute resolution centres. They also, through groups like SPIDR, (Society for Professionals Involved in Dispute Resolution), have people writing curricular programs at the undergraduate level so people will actually graduate with degrees, some time down

the road, in dispute resolution. They are also extending such programs into the secondary schools in order to teach people dispute resolution skills.

6. **Most people need training to become competent negotiators.** Give me competent negotiators anytime. I do not care what the issues are, or what kind of dispute we are in, just give me, as a mediator or as a negotiator, someone who is competent at the bargaining table and we will not let confrontation emerge, unless, of course, someone wants it to emerge, a not unheard of circumstance.

7. **Issues are defined primarily by the context (e.g. economic, social, or legal) within which the negotiations occur.** Parties do not exert total control over your bargaining agenda. For example, if you think that the federal government's announcement of a three per cent freeze on federal civil service wages is not having an impact on all public sector employees across Canada, then you really are walking around with your head in the sand. I think now that six of ten provinces have moved into, or are contemplating, some sort of wage restraint for at least some people in their public sectors. Now, if the two parties could totally control the agenda issues and agree to an agenda in isolation from the rest of society, you might have a stronger chance of moving to the non-adversarial mode of negotiations. Even then, however, what your members want from negotiations is influenced by their view of what they see around them -- the economic context, the social context and so on. Now, of course, you have some control over how these views are filtered to the bargaining table in the form of proposals.

   It's like the CEQ survey that I still remember from the early 70's. The local in my school board sent around a survey which stated to the effect, "Just pick one response to all these questions. Don't write in anything." I remember a question from the secondary teachers' survey: "Would you rather teach: (a) 1500 minutes/week, (b) 1250 minutes/week, or (c) 1100 minutes/week. Check one." So to that extent, I think you control some of the dynamics of what goes on in terms of formulating the issues.

   But on the other hand, recognize that those issues which your members identify are the issues which you then must filter, and in formulating proposals, you face the danger of either being too far ahead or too far behind their perceptions. Thus, even though you can influence what they want, there is some lack of control over your agenda.

8. **All issues in themselves are neutral.** There are no "good" or "bad" issues in negotiations. Any issue can become anything you want it to be. I have been involved in situations as both a mediator and a negotiator, where negotiations broke down over very minimal things. And could anyone have predicted it? Not on your life. We do not know the life of an issue in negotiations. We do know, however, that any issue can become a "cause célèbre", but that emerges often during the process, not before the negotiations process has begun. Also, sometimes things that people thought were going to be the critical issue never appear as such. But to say for every issue, "Well, this is going to be a good issue, or a bad issue, or a tough issue, or a soft issue" is near impossible. We do not know that prior to negotiations. Thus, the issues themselves are neutral. For example, if I pour water into a glass, we can talk about it as either half-full or half-empty. It depends on how we view it. Objectively, there is a certain amount of water within a certain amount of space. Whether I view it as half full or half empty is not going to make any difference to the amount of water in it. That is what I mean by the neutrality of issues. What they become results from the negotiations. But the issues themselves are all neutral, just as power is neutral.

   William Vantine, a superintendent of an American school board somewhere in the mid-West, wrote a very intriguing article about 20 years ago as a result of his negotiations between the teachers and the school board in his area.[3] He said that power in negotiations is just like power in any other situation. It's neutral. It fluctuates. It's relative. Well, the same thing holds true with issues.

9. **Some issues need to be resolved in high conflict situations.** Some issues are not going to be resolved by people sitting around with all the time in the world and nothing better to do. Resolution will only happen in the "heat of battle", when really tough choices have to be made. Sometimes you cannot make those choices unless you are in a very high conflict situation.

---

3 "Toward a Theory of Collective Negotiations", Educational Administration Quarterly, Winter 1972, 8, 27-43.)

10. **Negotiation outcomes are greatly influenced by the parties' ability to use the negotiations process.** My thesis is that how you use the process and rituals of negotiation; how you use your skill, innate or otherwise; and how you use your ability to communicate; will in many ways shape the outcomes.

Outcomes from negotiations are highly uncertain for three paramount reasons:

a) You cannot predict outcomes. Researchers have been trying, since 1930, when Zeuthen, a classical economist first wrote an article on bargaining behaviour[4]. Classical economists and game theorists have been struggling with an ability to predict outcomes since then. Although they get more and more elaborate in their mathematical formulae, we still cannot find a method to predict bargaining outcomes.

b) All issues in negotiations are contingent: "Well, I don't know if I'm going to accept this one. It depends on what all the proposals and offers are on all the other issues." You cannot really isolate one issue and its resolution, without considering proposed resolutions on other negotiable items.

c) Your preferences will shift over time. Your feet are made of sand when you're negotiating, from both the management point of view and the teacher point of view. Where do the issues come from? They come from members. The bottom line is "What do you want?" If I'm the employer I want a better agreement. What does that mean? As close to status quo as I can get. And what do employees want? Well, John Crispo had a great one liner which he used in a class a number of years ago. He said that unions want collective agreements that are "downwardly rigid" and "upwardly flexible". Samuel Gompers said the same thing before the Senate sub-committee hearings leading up the Wagner Act in 1935. When they asked him what he wanted from collective bargaining, his response was three words: "more, more, more". It hasn't changed. Well, how

---

[4] Problems of Monopoly and Economic Warfare, London: G. Routledge, 1930.

much is more? That is what I mean when I say that your feet are made of sand when you're negotiating.

Thus, for all these reasons, how you really negotiate, is critical to **what** kind of outcomes you're going to arrive at.

11. **Movement (if desired) towards the non-adversarial end of the continuum requires change in the users of the negotiations process, not change in the negotiations process itself.** In other words, if you want to have your negotiations become less adversarial, look at the people who are negotiating. Primarily, look at yourself. As the Greek god said to Narcissus: "Watch yourself!"

Let us now take the adversarial/non-adversarial continuum and place it and its concepts against a model of the negotiation process. I want to point out how this dynamic, adversarial/non-adversarial, works when we are negotiating.

PLACING THE ADVERSARIAL/NON-ADVERSARIAL CONTINUUM WITHIN THE NEGOTIATIONS PROCESS

PROCESS (CORE MODEL) Information Exchange Model	CONTINUUM INFLUENCES
1. Initial Positions: - desired optimum outcomes - unilaterally decided-upon	- the congruence between contextual effects and formulated issues - the extent (commitment) to which each party attempts to have positions become the status quo - the extent to which each party's positions are viewed as being legitimate
2. Settlement Range: P1 . . . . . P2	- perceived differences between the parties' positions (scope and quantum) - recognition of the extent to which position changes have to be made

3. **Disguise & Discovery** - priorities (both parties) - probable acceptance levels	- negotiating style - knowledge and use of rituals - negotiator's ability to communicate (listen and question) - ability to separate wants from needs
4. **Position Shifts** - which issue - how much of a change - type of change - when	- resultant type of negotiation situation - ability to use the process to shape/influence needs (including own party) - ability to identify difference (source and particulars)
5. **Strike a Bargain** - judgment call - mandate - time	- the degree of concern for the other party's outcomes - negotiating ability - willingness to use sanctions (3rd parties) - ability to meet needs

On the left hand side I have presented what I call a "core model" of the negotiation process. The core model is entitled "information exchange model". In other words, when you strip away all the psychology, politics, rituals, and mores and traditions, what remains is negotiations as an exchange of information between the parties. The exchange is important for this simple reason: It takes two to tango. When negotiating, we must reach bilateral agreement. The only way to achieve that is for each party to give the other something it needs: I must give you information about what I need, and vice versa. The model has five components which may be examined in terms of their influence on the way we, as users, affect the choice between adversarial and non-adversarial.

The first part of the information exchange model is **initial positions**. Both parties have to start from somewhere. The initial positions are the desired, optimum outcomes. Moreover, both parties tend to idealize their version of the outcome. These initial positions are unilaterally decided upon. Teachers sit down and come up with these idealized versions of the outcome. The board people do the same thing. What influence are your initial positions going to have on the adversarial/non-adversarial dimension? First of all, when I look at initial positions, and their formulation, I realize that, as the teacher negotiator for example, I have different objectives than does my group. The policy-makers (i.e. elected officials) have certain objectives in mind when

we enter collective bargaining. As the chief spokesperson, my objectives for the proposals include that they be flexible and bargainable. (Don't give me paid paternity leave as a proposal before I've got paid maternity leave in the agreement. That's what I mean by bargainable.)

Where the notion of adversarial/non-adversarial negotiations emerges in regard to issue formulation, is from the congruence between the contextual influences and formulated issues. To go back to my earlier example, suppose the federal government is saying that it is going to freeze wages for a year and then increase them by 3 per cent. Well, that's not all that bad if you think about it as if you were with the British Columbia Universities in the early 80's. They were really pleased when they got to zero. Their budgets had previously been cut by 10%, then by 5%, and when they were finally told they had a freeze, they said "Hallelujah!" Everyone was pleased to be getting nothing. What you come to the table with has got to make sense with the reality around the bargaining table. Thus, the further the proposals are from the societal contexts, the greater the chance for adversarial negotiations to emerge.

Secondly, the extent or degree of commitment to which each party attempts to have its position become the status quo will influence the continuum. As I said, you want your view of terms and conditions of employment to dominate. Now, how committed are you to doing that? Will you threaten to go to fact-finding if you're not given what you want? Will you go to mediation? Or are you willing to use strikes or lock-outs? I can tell you about one instance that happened a number of years ago in an Ontario district. When I first met with the parties, as the mediator, the first thins I was told was that the teachers would not go on strike. Then I was told they were having a really tough time in negotiations. No wonder. One reason for this circumstance is that in Ontario, because of the way the Act is set, up you can end up in what's called the infamous "No-No". Teachers are required to take two votes. "Will you accept the Board's final offer?" That's one vote. And the next vote is, "Will you go on strike?". The last thing you want as a teacher negotiator is the following result: "No, we don't want the offer, and No, we aren't going to go on strike". That's the infamous "No-No".

So how far are you going to push your views, given that the stronger you push, the greater the probability of adversarial negotiations? That's a difficult choice, because there's no such thing

as a perfect agreement, and secondly, that agreement is going to be in place for but a limited time anyway. You may say you're building towards the fifth agreement down the road, but how many of your members are going to see and appreciate that? It seems that they always focus on the short-term. Have you ever been to a ratification meeting? You bring back this hard-fought-for document where you've worked out all sorts of ways people are going to get to department headships and other nice things. What does everyone say? "Where's that salary page again? Oh, yeah. I'm in favour of it".

Another problem to contend with is the extent to which each party views the other's positions as legitimate. Maybe from your point one of their proposals is a stupid issue, but can you see, from their viewpoint, the legitimacy of why they what it? To the extent that people do not view each other's proposals as being legitimate, adversarial negotiations tend to emerge, for if one party refuses to give any credence to what the other brings to the table, then non-adversarial negotiations are difficult to achieve.

The second element in the core model is the establishment of a **settlement range**. Now inexperienced negotiators, especially on the teacher side, believe that the board's first responses are its position. They are not. Sometimes it takes four to six meetings to find out the employer's position, in terms of your proposals. (This is where some lawyers, for example, will drive non-lawyers nuts. A certain type of lawyer is very capable of speaking forever and saying nothing. You haven't got a yes, no, or a maybe.) Nonetheless, sooner or later the parties do establish the settlement range. The norm is that once you've established that range you may not move from it because if you do, you open it up to the other side to be able to move from it.

When we take a look at what happens to the adversarial/non-adversarial notion when we look at the settlement range, we can see how the range can effect the continuum. First, we note the "perceived" differences between the parties' positions (both the scope and the quantum). If we actually put down what our proposals and the other party's proposals are and we see we are vast amounts apart on one item or a couple of items, this distance can cause us to say, "How can we be friends here when you're asking for the sky?" On the other hand, we need to look at the issues that are being negotiated. It's one thing to propose that teachers want a new method of

salary payment, plug-in heaters in the parking lot, "and, oh, by the way, we want everyone to get a retirement gratuity." Wait a minute. There are three issues, but the scope of one of the issues is immense. It's the scope of that issue from which the roots of the adversarial/non-adversarial influence emerge. There must be recognition of the extent to which position changes have to be made, and most time, the parties would like the settlement to be about 1 millimetre to the right or left of their initial positions. In other words we're both prepared to move, but the other side has to be prepared to move across the Great Divide because we're going to move only minimally. It's one thing to say that all these issues are equally important, but, somewhere along the line, the realist says, "We're going to have to make some moves because the settlement is going to be between the positions, not **at** a position". If neither party is prepared to recognize that there must be movement to resolve an issue, you're going to find yourself in the adversarial end of the continuum.

The third model element, **disguise and discovery,** is the area where one can tell the difference between a "good" negotiator and a "not-so-good" negotiator. (I don't know if there are any "bad" negotiators. I'm prepared to say effective/not effective negotiators. But I don't know what a bad negotiator looks like, mainly because I have no standards against which to weigh someone as a negotiator. In the same way I have no standards to say whether an agreement is good or bad. There is no ideal agreement, so how can I say whether mine is good or bad?) In any event, this is the point in the negotiations where you end up doing an awful lot of talking and exploring issues without necessarily being specific. What we're really trying to do in the disguise and discovery stage is attempting to identify the other party's priorities and their probable acceptance levels on those priorities. My thesis, also, is that you use the process to find out what your own priorities are and your own probable acceptance levels. I maintain that you are not going to find those out until you start testing your proposals against the other party's proposals. You are going to winnow away all the chaff and then come up with an understanding that "this is the issue" and "this is what has to be resolved".

For example, in one mediation, the teachers may start off with a proposal to the effect, "There's no way that we're going to abide by anything other than voluntary transfers". This may be their initial position because the board involuntarily transferred some very powerful people, e.g. the

president's wife. Or, four teachers were transferred by the board and they didn't want to go. So now we've got a bargaining issue, "No transfers shall be other than voluntary". The board's response is, "There's no way that we're going to give up administrative transfers. And first of all, we're talking two different things". But the teachers don't see two different issues. They see only four people being moved who didn't want to go. However, after many long hours, what the parties did to resolve the issue, was add a simple clause to the board policy to take care of the whole problem: "If you don't like what the Board has decided you can bring in a transfer resolver, who's not quite an arbitrator but is kind of an expert, an ex-Director of Education, and if everyone is willing to live with the transfer resolver's result, then fine". The Board keeps its decision-making authority and the teachers have a chance to "have their day in court". That is, the whole issue changes and does not even end up as a change to the collective agreement.

This example demonstrates what I mean. You must go through the negotiations process to understand what you need regarding shaping priorities and acceptance levels. There's nothing new about that. Two researchers, Iklé and Leites[5], in the early 60's, wrote about governments in international trade negotiations who really had no idea about what they were seeking. They found that governments used the negotiating process to find out what's important.

At this stage, what are the influences on the adversarial/non-adversarial continuum? One influence is your ability to negotiate, your negotiating style, and your knowledge and use of rituals. Can you at the very least, as Irving Goffman says, "pass as a native"? Can you at least look like you know what you're doing, let alone actually know what you're doing? That's an important start. The negotiator's ability to communicate is important. How well do you listen to people? Negotiators have two ears, two eyes, and one mouth, and should use them in that proportion. Listening is more important than anything else in bargaining -- listening and questioning. Your ability to communicate, in other words your ability to gather and use information, and the ability to separate wants from needs is critical. Wants are not time specific and are unlimited. Needs, however, are time specific and concrete. Negotiators respond to your needs, not wants.

---

[5] "Political Negotiation as a Process of Modifying Utilities", Journal of Conflict Resolution, March 1962, VI (1), 19-28.

The next stage is **position shifts**. This is where we use the information from disguise and discovery to tell us which position we are going to move on, how much of a change, what type of change, and when we are going to do it. You use that information to dictate what happens next, in order to move along the settlement range towards resolution. Thus, one's ability to use the process to shape or influence needs is important, i.e. going into your own caucus room and getting people to agree to change a position. Sometimes the intra-organizational bargaining in your own caucus room is significantly more difficult than negotiating across the table.

The final element of the model is using the information to **strike a bargain**. That simply is a judgment call. There is not enough research for me to give you much information other than to say that you must examine and consider your mandate and your timing carefully. Have you negotiated hard enough? Has everyone worked hard? No one likes a "freebie", so you've got to make everyone work hard, because if everyone has worked hard, then it must be a good deal. How will the adversarial/non-adversarial continuum effect the process at this stage?

Well, how concerned are you about the other parties' outcomes? And you must be concerned about their outcomes. That's the flaw of the adversarial situation. My lack of concern about your outcomes can jeopardize the deal. Not because I have any reason for you not to get anything, but I'm just not attuned to it. As Professor Dean Pruitt points out, in negotiations each party has what the other needs, and the degree of concern each has for the other's outcomes, will affect the negotiations in terms of adversarial/non-adversarial processes. I say partners can always meet each other's needs. As a mediator, for example, I have all the solutions in the world. But until you tell me what your need is, I can't give you a solution, because anything I give you is not going to be helpful to you or be able to satisfy you.

If you are still willing to attempt to move to the non-adversarial side of the continuum, and recognizing it is only a part of the negotiations process itself, some of the roadblocks are as follows:

1. **The contextual influences.** You don't have control over the agenda.

2. **The participants' lack of ability to use the negotiation process.** It takes a lot of skill to be a negotiator. Some people are born negotiators. I credit that. But a lot less than you think.

3. **Some issues are zero/sum.** "More for you, is in fact less for me". That's what is meant by zero sum issues, for example, money.

4. **The inability or unwillingness to recognize the legitimacy of the other party's needs.** If I cannot get you to walk away with your needs met, we are not going to get a deal. Thus, I must recognize the legitimacy of what it is you need. I might think that your proposal is ridiculous, but that's not important. I've got to understand that this is what you need to get a settlement and that I must try to resolve it. Some people just don't recognize this need. (There is a lot of education needed in negotiations.)

Knowing what you now know about the process, what are the opportunities for non-adversarial negotiations to emerge?

1. Realize that if you move towards a non-adversarial position, the intention is to **avoid escalating the negotiation usage from conflict to confrontation.**

2. **You will be able to learn about your own negotiating style and the style that develops between the parties at the table.** This knowledge will assist you in being able to anticipate and predict the utility of the particular process unfolding between the parties. As a negotiator, I want to be able to predict where you're going before you get there. If I can do that, then I can at least develop ways of meeting needs in order to resolve disputes, without confrontation emerging in the negotiations.

3. **You'll learn to recognize the legitimacy of each other's positions/demands.**

4. **There's an opportunity to meet other parties' concerns.** Start thinking about it. If I don't give them what they want, I can't get what I want. That's what negotiation is all about.

5. **The presumption I'm making about this is that a good or effective negotiator can meet other parties' needs to a degree sufficient to renew a collective agreement.** If I meet enough of your needs, not your wants, you're going to agree with me. But I don't want to meet more than I have to. (If you read Thomas Hurka's recent article in the Globe and Mail, once again he's going down the wrong track on negotiations. He did it after Meech Lake last summer, and he is wrong again. He says that negotiators are liars. That demonstrates to me that he doesn't know what negotiations are all about. Where's the truth in negotiations? You have to use the process to find the truth. What's the truth? An acceptable outcome.)

6. **Finally the opportunity is to learn to resolve conflict without confrontation.**

To sum, if you are going to embark upon an attempt to move down the non-adversarial road, realize that there are some myths, dreams, and realities that you must contend with successfully. These will create both roadblocks and opportunities for you. Reaching the non-adversarial end of the continuum is not easy. You will only know if you are there, if the other party agrees with you that you should both become non-adversarial.

APPENDIX A

Canadian Teachers' Federation

TRENDS AND ISSUES IN TEACHER COMPENSATION AND WORKING CONDITIONS

Delta Ottawa
June 3-4, 1991

Maureen Morris, CTF Vice-President
Chairperson, Advisory Committee on Economic Services

PROGRAM

Sunday, June 2

8:00 p.m.	**RECEPTION** (Delta A Room)

Monday, June 3

8:30 a.m.	**REGISTRATION** (Delta B Room)
9:00 a.m.	**Chairperson's Welcoming Remarks**
SESSION I:	**Trends and Issues in Public Sector Labour Relations in the 1990's**
9:15 a.m.	Dr. Gene Swimmer, Director, School of Public Administration Carleton University
	Questions and Discussion
10:30	Intermission
SESSION II:	**Teacher Bargaining Challenges and Strategies in an Era of Government Restraint - Part I**
10:45 p.m.	Member Panel
	Al Cornes, BCTF Bill Anderson, ATA Barbara Richter, FWTAO André Ouellet, AEFNB Earle Tubrett, NSTU John Rouble, NWTTA

12:00 Noon	Cash Bar (Delta A Room)
12:30 p.m.	Buffet Luncheon (Delta A Room)
SESSION III:	**View from the Middle: Fact-Finder Perspectives on Resolving Teacher Bargaining Disputes**
1:30 p.m.	Professor Richard L. Jackson Chair, Undergraduate Program School of Business, Queen's University
	Questions and Discussion
2:30 p.m.	Intermission
SESSION IV:	**Protecting and Improving Teacher Compensation and Working Conditions**
2:45 p.m.	Guided Small Group Discussions
SESSION V:	**Demonstration of the CTF EDLAW Database**
4:00 p.m.	Marita Moll Program Assistant, Research and Information Services Canadian Teachers' Federation
5:00 p.m.	Adjournment

Tuesday, June 4

SESSION VI:	**Improving Relations Between Government and Public Sector Unions in Canada**
9:15 a.m.	Marlene Catterall, M.P. (Ottawa West, Ont.) Liberal Opposition Critic for Public Service Employment and Staff Relations
	David D. Stupich, M.P. (Nanaimo-Cowichan, B.C.) New Democratic Party Opposition Critic for Treasury Board and Public Service Unions
	Questions and Discussion
10:15 a.m.	Intermission

SESSION VII:	**Teacher Bargaining Challenges and Strategies in an Era of Government Restraint - Part II**
10:30 a.m.	Member Panel
	Wayne Noseworthy, NTA Jim Blanchard, PEITF Olivier Dolbec, PAPT Rod Albert, OSSTF Terry Clifford, MTS Frank Garritty, STF
	Questions and Discussion
12:00 noon	LUNCH (on your own)
SESSION VIII:	**Avoiding Teacher Bargaining Disputes: Innovations in Non-Adversarial Negotiations**
1:45 p.m.	Dr. William A. Marcotte, Labour Arbitrator
3:30 p.m.	Adjournment

APPENDIX B

Preventive Mediation:
The Process

by
William A. Marcotte

Presented at:
The PDA Conference
Collective Bargaining in Public Education
Chelsea Inn, Toronto
November 27-29, 1981

Preventive Mediation - The Process

Introduction

Preventive mediation represents a relatively new addition to the collective bargaining process. As yet another dispute resolution mechanism, it is both similar to and different from other traditional forms of intervention such as conciliation and mediation. In this paper, we will explore five (5) models of preventive mediation programs currently used in Canada and the United States. Our purpose is to describe the major concepts and characteristics of preventive mediation to indicate: when the process is used; its objectives (what it does and does not do); what the process centres on; its basic premises, and, what preventive mediation aims to change or prevent.

Comparison to Traditional Mediation

Traditional mediation can be defined as "assistance to the parties aimed at effecting settlement of a collective agreement". By definition, its central thrust is to settle contract disputes during negotiations. Moreover, mediation occurs generally either immediately prior to contract expiration or during the bargaining process leading to the establishment of an agreement. As well, mediation may occur at the request of one or both parties or, occasionally, by virtue of government decision.

Preventive mediation is similar to traditional forms of mediation in that it aims to assist the bargaining parties through the intervention of a third-party neutral. There are significant differences between these two forms, however. Firstly, while traditional mediation is used to effect contract settlement, preventive mediation may be defined as "inclusion of a third party in the collective bargaining process to facilitate dispute resolution". Preventive mediation does not address negotiations per se. Rather, its central thrust is towards the bargaining parties' relationship.

Negotiation of a collective agreement is a specific activity within the collective bargaining process. Collective bargaining is broader than contract talks in that it encompasses all activities within the workplace between a union and management. Hence, handling of grievances,

recognition of bargaining units and agents and terms and conditions of employment (for example) are all reflected in the day-to-day relationship between labour and management - the collective bargaining process. (This distinction is made so as to highlight the characteristics and concepts of preventive mediation mainly for the comparative purposes of this paper).

The timing of preventive mediation also reflects its distinctive form. Traditional mediation usually occurs immediately prior to contract expiration or during the negotiation to establish the agreement. Preventive mediation, on the other hand, occurs during the term or life of a contact. It is not used to assist the parties to create settlements. Consequently, while traditional mediation is connected with collective bargaining through its involvement with one particular manifestation of the process (i.e., negotiations), preventive mediation is connected to collective bargaining through its emphasis on the parties' relationship and aims to effect negotiations only indirectly.

Five Models of Preventive Mediation

The five models chosen to demonstrate the preventive mediation concept are those in New Brunswick, Ontario, the Canadian Federal Mediation Services Model, a Federal Mediation and Conciliation Services model (used in the Los Angeles California district) and finally, the experimental model used in the province of Quebec.

New Brunswick Model

There are two basic elements to the New Brunswick model of preventive mediation. The first element is entitled a Relationship Improvement Program. Within the program are two major dimensions, the first being joint training programs for management and union personnel. These training programs are essentially aimed at first line supervisors on the management side and Union Executives and Shop stewards on the labour side. The second element of the relationship improvement program is Union Management Committees.

The second thrust of the New Brunswick Preventive Mediation program involves pre- and post-settlement involvement on the part of facilitators provided by the New Brunswick government. The mechanisms of the program in New Brunswick consist of mainly: consultation, joint objective setting, Labour Management Committees, and, a "Relationships by Objectives" program.

Ontario

The Ontario Preventive Mediation Program consists mainly of five elements. Which elements are to be used in any particular situation depend upon assessments made by preventive mediation personnel supplied through the Ministry of Labour. The five elements are: Early Bird mediation, joint labour management committees, RBO programs, training programs (communications, problem solving skills) and "special" mediation under the Labour Relations Act.

Canadian Federal Mediation Services

The Federal Mediation Services in Canada has an interesting approach to the preventive mediation process. They define preventive mediation as being "any activity by the Federal Mediation Service during the life of an agreement that aims at helping the negotiations process". On the basis of this understanding of preventive mediation, there are three elements to their Preventive Mediation program: No formal structure; a facilitator's reporting system (they report what they normally do) and, activities ranging from telephone calls to collective agreement administrators to an industrial inquiry commission.

Federal Mediation and Conciliation Services (Los Angeles, California)

The major elements of the FMCS Los Angeles Preventive Mediation program appear to number three. Firstly, the program demands total flexibility; each preventive mediation process is totally dependent upon the particular situation. Secondly, preventive mediation depends on the skills, knowledge and credibility of the facilitator. Thirdly, the preventive mediation program is basically an informal process that the facilitator designs and develops himself or herself. An example given to demonstrate preventive mediation in L.A. was that in use in the television industry. The program for the Television Writers and Producers Association and industry management personnel consists of an informal monthly meeting over lunch. There is no formal agenda. There are no official requirements on the part of either party to establish points of procedure or topics for each session. Indeed, the process seems to be, more than anything, a mechanism by which the two sides can sit down and discuss matters of mutual concern away from the negotiations table.

Quebec

Quebec is still experimenting with their preventive mediation program. Their model consists of two stages.

Stage One involves getting the union and top management of an organization to agree to the Preventive Mediation Process. Once agreement has been achieved, the first phase gets underway.

In Phase A, the parties conduct separate meetings with facilitators from the Quebec Ministry of Labour. The purpose of this activity is to construct a "clear picture" of the labour-management relationship in terms of what it is presently, what can be done to improve it, and, who should be responsible for improvement. The goal is to have the parties establish inventories of their relationship and of the organizational factors that affect this relationship. This process helps to surface problem areas, Phase B of stage One. Once these problems have been identified, each party then considers them in terms of consequences that can evolve if the problems continue.

Once labour and management have identified the problems they wish to address they then identify the conditions or activities that would help the situation and improve their relationship. This tends to be a difficult process because each party usually blames all problems on the other. Nonetheless, they find that, in Quebec anyway, a list can be developed which demonstrates not only relationship problems, but the steps that can be taken to solve these contentious aspects.

Stage Two of the preventive mediation program consists of joint meetings between labour and management. During the first meeting, the parties exchanged their lists of problem areas and suggested ways for improving their relationship. From exchanged lists, the parties then agree upon a series of objectives that they will strive for in the next while in an attempt to improve their relationship. The list of objectives also indicates their expectations as to which party will undertake which tasks. Finally, in these initial joint meetings they establish a timetable that will be used to guide efforts towards improving the relationship.

Following the establishment of a timetable, the parties then create a labour management committee to deal with one topic from the objectives list. An action plan is devised to achieve the objective and criteria that will be used to evaluate the degree of success in improving the relationship. As well, this labour management committee is responsible for ensuring that

activities are carried out. The entire process in Quebec is set up to emphasize the parties' ownership of their relationship and that decided-upon activities to improve it are not imposed by others.

Preventive Mediation Model Commonalities

We can discern a number of common elements in the five models. Firstly, the parties must "buy into" preventive mediation - it is a completely voluntary process. Secondly, preventive mediation focuses on the party's relationship, not negotiations. Thirdly, preventive mediation occurs during the term or life of an agreement. Fourthly, there is a common skill-development component for both union and management personnel. Fifthly, preventive mediation centres on the need to establish objectives of one sort or another. Sixthly, preventive mediation is directed towards meeting the parties' relationship needs, not needs at the bargain table.

When Preventive Mediation is Used

Preventive mediation is used during the life of an agreement and when either party requests that the process be used. Its success, however, depends upon both parties agreeing to utilize a preventive mediation program. As well, preventive mediation is used to prevent bargaining from becoming a "settlement of accounts" rather than dealing effectively with issues at the negotiation table. Finally, it has been discerned that preventive mediation is most often favoured after bargaining parties have been through a very difficult round of negotiations - a lot of animosity, hostility, personality conflict and possibly the use of sanctions.

Objectives of Preventive Mediation

The primary objective of preventive mediation is to assist the parties in developing a "healthier" relationship. In so doing, preventive mediation does the following things:

1. Helps solve unresolved problems.
2. Reduces harassment "on the shop floor".
3. Takes some of the burden off the negotiations process.
4. Recognizes that parties have competing interests but does not allow these to aggravate inherent conflict.

5. Helps the parties to recognize each others' needs.
6. If a strike or lockout occurs, preventive mediation aims to ensure that sanctions are invoked because the parties disagree over "hard" issues (e.g. money, job security) rather than "soft" issues (e.g., personality conflicts).

It is important to note that preventive mediation does not intend to affect key aspects of the employer/employee relationship. It does not eliminate labour disputes - the collective bargaining process is used for managing different and differing expectations of labour and management.

A second aspect that preventive mediation does not claim to effect is the role of labour and management in dealing with employees as members of unions (labour's role) and as members of organizations (management's role)

The Process

The process of preventive mediation basically centres on two important factors within the collective bargaining arena: individuals and communications.

It focuses on individuals by showing them how they, as people, can influence the relationship between labour and management in terms of an individual's perceptions and attitudes. It focuses on communication between the parties in terms of examining vehicles by which the parties can establish ways of evaluating and improving their relationship. By creating this kind of emphasis, preventive mediation tends to move away from the negotiations arena and focuses more on the day-to-day relationship between the parties.

Basic Premises of Preventive Mediation

There appear to be two basic premises to the preventive mediation process. First, preventive mediation recognizes the limitations of contract negotiations for purposes of affecting the employer/employee relationship. Secondly, preventive mediation recognizes the limitations of collective bargaining as a means of "promoting harmonious relationships between the parties" if the people involved are not aware of the dynamics of the employer/employee relationship.

Aims of Preventive Mediation

Preventive mediation appears to have a number of specific aims. It aims at changing the attitudes of parties who are hostile or who have created a dysfunctional relationship over a period of time. It aims at examining the assumptions that the parties make of each other in terms of behaviour and attitude. It aims at clarifying and exploring the values that each party possesses. As a general thrust, it aims at removing misunderstanding that can intrude upon an employer/employee relationship and thus adversely affect their relationship and, consequently, their ability to negotiate contracts.

Conclusion

This paper describes the major concepts and characteristics of the preventive mediation process. By so doing, it demonstrates that preventive mediation is a significant addition to the collective bargaining process.

Firstly, preventive mediation manifests recognition that bargaining parties' relationships very definitely influence contract negotiations. Often, the day-to-day relation between labour and management influences attitudes and perceptions that they hold for each other. In cases where hostility, distrust or animosity exist, the parties' ability to deal effectively with contract issues at the bargaining table can be hampered by less-than-ideal perceptions of each other's motivations. By attempting to improve a dyad's relationship, preventive mediation intends for negotiations to emphasize conflict over issues rather than over perceptions.

Secondly, preventive mediation is significant in that it provides opportunities for the parties to seek solutions concerning their relationship away from the negotiations table. Negotiating a collective agreement is a specific kind of social interaction with its own mores, norms and traditions. It is a distinct process that has only one goal -- an acceptable contract for a specified period of time. Moreover, terms and conditions of employment constitute only one, (albeit major), component of employer/employee relations. In cases where preventive mediation is needed, all to often, the parties have confined labour-management interaction solely to the negotiations arena and neglect the purpose of collective bargaining - the promotion of harmonious relations between employers and employees. For this reason alone, the preventive mediation process can be effective.

Preventive mediation focuses on the individuals and communication processes of bargaining parties. Thus it recognizes the limitations of a collective agreement. Contracts have limited impact on those factors in the workplace that are critical for a good relationship. People need to feel responsible for their work efforts, to feel self-worth in performing their tasks and to feel that they have impact on the workplace.

The negotiations arena does not, in itself, respond to these concerns. If the negotiations arena is the only vehicle for addressing these dimensions of the workplace, then a need for preventive mediation exists.

LA RÉMUNÉRATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL ENSEIGNANT: TENDANCES ET QUESTIONS

Actes d'un colloque

les 3 et 4 juin 1991

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
110, avenue Argyle
Ottawa (Ontario) K2P 1B4

ISBN 088989 248 2

LA RÉMUNÉRATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL ENSEIGNANT: TENDANCES ET QUESTIONS

Actes d'un colloque

tenu à

l'hôtel Delta Ottawa
361, rue Queen
Ottawa (Ontario)

les 3 et 4 juin 1991

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
110, avenue Argyle
Ottawa (Ontario) K2P 1B4

INTRODUCTION

Lors de l'Assemblée générale annuelle de 1990 tenue à Saint-Jean (Terre-Neuve), les Services économiques ont obtenu l'autorisation de tenir un colloque en 1991, si un besoin démontrable se présentait, dans le cadre de leur programme d'activité pour 1990-1991. Le mois de novembre suivant, le Conseil d'administration de la FCE a choisi comme thème du colloque les tendances et questions relatives à la rémunération et aux conditions de travail du personnel enseignant.

Le colloque a été organisé avec les conseils et l'assistance du Comité consultatif des services économiques de la FCE pour l'année 1990-1991, qui se composait de : Maureen Morris (APEP), (présidente du Comité et vice-présidente de la FCE); Ronald Dahl (ATA); David Eaton (FEO); Russell MacDonald (NSTU); Judith Newman (APEP) et John Rouble (NWTTA).

Le but principal consistait à examiner les tendances et questions relatives à la rémunération et aux conditions de travail du personnel enseignant, au moyen de séances plénières aussi bien que de discussions en petits groupes. D'après les évaluations du colloque de 1990 et les suggestions reçues en réponse à l'avis préalable concernant le colloque de cette année, des conférences ont été présentées lors de séances plénières sur les sujets suivants : Relations de travail dans le secteur public dans les années 90 : Tendances et questions; Une position médiane : Perspective d'un enquêteur sur le règlement des différends lors des négociations du personnel enseignant; et, Pour éviter les conflits de négociation dans le milieu enseignant : Innovations dans les négociations non antagonistes. Figurait également au programme un panel-discussion sur l'amélioration des relations entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires au Canada; les panelistes comptaient des députés des partis libéraux et néo-démocrates fédéraux. A également eu lieu un panel-discussion des organisations Membres sur les défis et stratégies de la négociation dans le milieu enseignant en période de restrictions gouvernementales. Des discussions guidées en petits groupes ont été centrées sur le moyen de préserver et d'améliorer la rémunération et les conditions de travail du personnel enseignant. Les personnes présentes ont également pu assister à une démonstration de la base de données EDLAW de la FCE. Le programme figure à l'appendice A.

Le présent rapport renferme les trois principales communications présentées par les conférenciers. Par mesure d'économie, aucun compte rendu du reste du colloque n'est fourni.

Le directeur des Services économiques,

Wilfred J. Brown

TABLE DES MATIÈRES

Relations de travail dans le secteur public dans les années 90 : Tendances et questions

Swimmer, Gene 1

Une position médiane : Perspective d'un enquêteur sur le règlement des différends lors des négociations du personnel enseignant

Jackson, Richard L. 11

Pour éviter les conflits de négociation dans le milieu enseignant : Innovations dans les négociations non antagonistes

Marcotte, William A. 27

APPENDICE A — Programme du colloque

APPENDICE B — La médiation préventive : Le processus

Marcotte, William A.

Relations de travail dans le secteur public dans les années 90 : Tendances et questions

Gene Swimmer, Ph.D.

Directeur, École d'administration publique
Carleton University

Bonjour. Je suis partagé entre deux sentiments aujourd'hui. Ne me comprenez pas mal. J'éprouve toujours du plaisir à prendre la parole devant des groupes syndicaux, mais c'est une expérience plutôt démoralisante que de devoir parler des tendances et questions relatives aux relations de travail dans le secteur public dans les années 90. Le tableau que je vais dessiner n'est pas particulièrement réjouissant. Permettez-moi d'abord de lire une citation au sujet des contrôles des salaires : «Nous n'aimons pas nous acharner sur les fonctionnaires dont les augmentations salariales ne se sont pas sensiblement écartées de la norme ... mais le leadership doit commencer chez nous; c'est-à-dire l'exemple doit être donné par les employés qui sont touchés par nos propres lois ... nous souhaitons voir l'adoption de notre objectif par d'autres secteurs, d'autres gouvernements, d'autres entreprises et le secteur privé». (traduction de la FCE)

Non, ce ne sont pas les propos de Michael Wilson, mais de Don Johnson, président du Conseil du Trésor, à l'époque du gouvernement libéral. Le point que je veux établir est simple : le contrôle des salaires et ses justifications tendent à être recyclés, tout comme les journaux. Depuis 1975, les employés du secteur public ont subi des contrôles salariaux pendant cinq à sept ans. Les programmes avaient peu de sens dans le passé sur le plan économique, et ils n'en ont pas plus aujourd'hui. D'abord, les salaires du secteur public ne sont pas plus élevés que ceux du secteur privé, si l'on compare des catégories d'emplois correspondantes. Par exemple, si vous examinez l'augmentation annuelle moyenne des salaires des groupes syndiqués ayant plus de 500 employés, pendant les années 1985 à 1990 où les Conservateurs fédéraux étaient au pouvoir (données rassemblées par Travail Canada), vous constaterez que l'augmentation salariale moyenne dans le secteur privé était de 4,42 % par année, par comparaison à 4,40 % pour le secteur public. À l'intérieur de celui-ci, les employés du gouvernement fédéral n'ont touché que 3,9 % d'augmentation par année, les employés dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale ont touché 4,4 %, les fonctionnaires des gouvernements locaux, 4,7 % et les fonctionnaires des gouvernements provinciaux, 4,6 %. Au cours de la même période, l'indice des prix à la consommation (IPC) pour l'ensemble du Canada a augmenté à raison de 4,42 % par année. Autrement dit, pendant cette période, le revenu réel n'a pas augmenté.

Voyons la question sous un autre angle (d'après les données de Statistique Canada) : en 1985-1986, pris dans leur ensemble, les gouvernements provinciaux ont consacré 11,44 % des dépenses provinciales (2,58 % du produit intérieur brut (PIB) provincial) aux salaires. Le chiffre correspondant pour 1989-1990 était de 11,07 % des dépenses (soit 2,29 % du PIB), une baisse en termes relatifs, au cours de la période de cinq ans.

Les salaires (et l'emploi) ne constituent pas le problème et la restriction des salaires n'apportera pas la solution requise. Dire que les fonctionnaires sont trop payés n'est guère plus que le mot codé des groupes de la droite dans ce pays voulant dire qu'ils n'aiment pas les syndicats. Les syndicats améliorent la rémunération dans les secteurs public et privé mais, dans le secteur public, les syndicats n'ont pas à lutter pour exister.

Les augmentations salariales dans le secteur public ne baisseront pas pour autant. Soyons francs : en période de récession, avec des taux de chômage élevés, les travailleurs se préoccuperont davantage de la sécurité d'emploi. Il est parfaitement admissible pour les employeurs du secteur public d'affirmer que, étant donné la réduction des recettes, ils devront faire preuve d'austérité dans les négociations, ou que, si les augmentations salariales sont trop élevées, des travailleurs seront mis à pied ou encore qu'ils sont disposés à accepter une grève plutôt que d'accorder une augmentation de 3 %. C'est de la rhétorique politique et les employeurs, de même que les unions, en réalité, font toujours des menaces à la table de négociation. Ce qui est déplorable au sujet du programme fédéral de contrôles et certains des programmes provinciaux est que l'employeur (qui porte la veste de gouvernant et protecteur de l'intérêt public) a changé les règles du jeu. Les Conservateurs ont déclaré que les syndicats qui ont recours à leur droit légal de grève seraient contraints à retourner au travail par des mesures législatives. Les arbitres qui accordent des augmentations supérieures à 3 % verront leur décision annulée en vertu de la loi. En Colombie-Britannique, un commissaire peut réduire les règlements salariaux convenus de plein gré par les parties. Au Québec, on a menacé d'avoir recours au pouvoir législatif pour empêcher les syndicats du secteur public de refuser un gel de leurs salaires pendant six mois, suivi d'une augmentation de 3 % pour les douze mois subséquents. Si les gouvernements sont convaincus que leur cause est irréfutable et que le public prend leur parti, pourquoi ne pas laisser les événements suivre leur cours? Les syndicats qui se montraient déraisonnables en paieraient le prix auprès du public.

S'il y a des politiques coercitives à l'égard des travailleurs, la raison en est qu'elles ont eu énormément de succès auprès du grand public. Les Libéraux (en particulier Pierre Trudeau) ont pu transformer les sentiments négatifs à l'endroit du secteur public en des stéréotypes antifonctionnaires, selon lesquels les fonctionnaires sont des richards surpayés et sous-employés. Il en est aussi découlé la dichotomie des bons syndicats du secteur privé soumis à la discipline du marché, par opposition aux parasites irresponsables du secteur public. Dans leur tentative de garder la faveur d'un électorat séduit par le Reform Party, les Conservateurs recourent à la stratégie des Libéraux qui consiste à dénigrer les fonctionnaires. On ne peut compter que sur les gouvernements néo-démocrates pour ne pas adopter des lois imposant des contrôles. Cela ne veut pas dire qu'ils seront faciles à convaincre à la table de négociation.

Malheureusement, il y a d'énormes coûts sociaux qui vont au-delà de la justice fondamentale. Notre système de relations industrielles est fondé sur la supposition que les parties seront fidèles aux contrats au sens formel et à leurs engagements au jour le jour. Quelle serait la réaction des corporations si les gouvernements se mettaient à résilier des contrats signés pour la location de bureaux ou pour des biens et services? Accepteraient-elles de se faire dire, par exemple, que les propriétaires et fournisseurs du secteur privé sont loin de fonctionner à plein rendement, si bien qu'ils devraient se satisfaire du loyer de l'an passé? Soyons sérieux!

Étant donné la situation actuelle, comment les employés fédéraux peuvent-ils croire que l'arbitrage est un système juste? Pourquoi les employés du gouvernement fédéral qui sont désignés essentiels et se voient refuser le droit de grève devraient-ils obéir à la loi? Le gouvernement a déclaré qu'il passerait outre à la loi en en adoptant une nouvelle.

Comment le personnel enseignant du Québec peut-il croire qu'un contrat pluriannuel que les parties ont accepté de plein gré ne sera pas abrogé en raison de circonstances exceptionnelles (comme il s'est fait pour deux des trois derniers contrats)? Lorsque le système de relations industrielles perd sa légitimité, le moral des employés se détériore sérieusement. Les plus mobiles s'en vont et les autres font leur travail machinalement ou se mettent en colère, ou les deux. Tôt ou tard, il y aura confrontation.

En tant que syndicalistes et éducateurs et éducatrices, vous devriez essayer d'expliquer les dangers des contrôles salariaux comme solution ponctuelle apparente. Ce qui est encore plus important, vous ne devriez pas passer sous silence les insultes de la part de vos collègues ou

élèves concernant les fonctionnaires. Il existe des preuves tangibles pour réfuter les prétendus faits. Non seulement les salaires s'alignent sur ceux du secteur privé, mais il y a moins de fonctionnaires par tête de population dans presque chaque catégorie de nos jours qu'il y avait dix ans passés. Enfin, les fonctionnaires ne déterminent pas les politiques, celles-ci étant la responsabilité des politiciens et politiciennes (qui doivent aussi rendre des comptes). Il est à espérer que vos organisations appuieront les autres syndicats du secteur public qui s'en prendront aux gouvernements qui imposent des contrôles.

La ligne de conduite qui accompagne normalement le «dénigrement des fonctionnaires» est la «privatisation». Autrefois, l'impartition de travaux du secteur public au secteur privé était justifiée en fonction des coûts-avantages. Pourquoi la «privatisation» revenait-elle moins chère? Il suffit de remplacer les employés syndiqués à temps plein par une main-d'oeuvre non syndiquée et peut-être même à temps partiel pour que le gouvernement réalise des économies, tandis que l'entrepreneur du secteur privé peut réaliser d'intéressants profits. Le charme de ce procédé était que les mains des politiciens n'étaient pas souillées par l'«antisyndicalisme». Maintenant cette logique (ou peut-être cette absence de logique) est allée encore plus loin avec de nombreux gouvernements conservateurs. Apparemment, le secteur privé est perçu comme le moteur de la croissance économique dans la société et, par conséquent, le bien-être économique à long terme du pays est amélioré par la «privatisation» même si le gouvernement n'y gagne pas sur le plan financier. Évidemment, la seconde justification a été offerte lorsqu'il est ressorti clairement qu'il est plus avantageux de faire faire une grande partie du travail par les fonctionnaires eux-mêmes plutôt que de le confier à des firmes de consultants, qui exigent entre 500 $ et 1 000 $ par journée-personne. L'aspect le plus insidieux de l'impartition est qu'il est difficile d'y mettre fin. On aurait du mal à trouver un syndicat plus militant et qui ait connu plus de succès que le Syndicat des postiers du Canada; pourtant une grande partie du travail a été privatisée par le recours à la clientèle, non pas à d'autres employés : les gros clients peuvent faire un tri préliminaire de leur courrier par code postal (travail du SPC) et l'expédier à meilleur prix.

Jusqu'ici, il ne s'est pas produit beaucoup de privatisation dans le domaine de l'éducation sous quelque forme que ce soit, bien que la 13^{e} année en Ontario ait été progressivement supprimée. Aussi il se peut que certains programmes techniques soient confiés à des firmes privées ou sans but lucratif (syndicat). Cela ne veut pas dire que des tâches auparavant effectuées par des enseignants et des enseignantes se font maintenant par des personnes moins bien rémunérées. En réalité, j'y vois des avantages à long terme; le personnel enseignant, en tant que groupe

professionnel, devrait enseigner et non pas faire de la surveillance dans les salles d'étude ou les cafétérias. En particulier, étant donné que les tendances démographiques laissent entrevoir une pénurie de personnel enseignant, l'élimination de ces tâches auxiliaires ne devrait pas avoir de répercussions importantes sur la sécurité d'emploi.

Je signale un dernier point au sujet de la privatisation. Aux États-Unis, où les écoles publiques sont souvent de piètre qualité, on parle beaucoup de la distribution de bons d'études qui pourraient être utilisés dans l'école préférée, c'est-à-dire publique, confessionnelle (sans but lucratif) ou privée. Si jamais ce régime était adopté, les partisans de la droite ici exerceraient des pressions pour instaurer un régime semblable, le danger étant que le bon d'études viendrait à avoir trop peu de valeur.

Bien que j'aie insisté jusqu'à présent sur les facteurs idéologiques et politiques incitant au dénigrement des fonctionnaires, je ne suis pas prêt à vous dire que les déficits des gouvernements fédéral et provinciaux peuvent être oubliés. Le déficit fédéral de 400 000 milliards de dollars limite sévèrement la capacité qu'ont les gouvernements de tous les paliers de fournir des programmes. Une augmentation de 0 % de la masse salariale fédérale (la stratégie des Conservateurs) génère moins d'économies (9 milliards de dollars) qu'une réduction d'un quart d'un pour cent du taux d'intérêt sur la dette impayée (ce qui générerait 1 milliard de dollars). Si les Conservateurs (et la Banque du Canada) n'avaient pas jugé bon de porter le taux d'intérêt canadien à court terme à 3,3 points de pourcentage au-dessus du taux en vigueur aux États-Unis, et avaient maintenu au lieu la différence traditionnelle de 1,9 point de pourcentage, ils auraient pu économiser 2,37 milliards de dollars cette année seulement (la dette à court terme se chiffrait à quelque 169 milliards de dollars en 1990).

N'empêche qu'on ne peut faire retomber tout le blâme du déficit sur les Conservateurs. De fait, ces dernières années, les groupes d'intérêt (représentant divers éléments du secteur public et des entreprises) ont extrêmement bien réussi à avoir l'oreille du public et du gouvernement. La population canadienne a une faim insatiable de services publics et suppose que ceux-ci peuvent être fournis avec les ressources existantes. Les gouvernements réagissent en accumulant des déficits plutôt qu'en majorant l'impôt. Les mots les plus à la mode à la fin des années 80 et sûrement pendant les années 90 sont «partage du fardeau». Il faut entendre par là que chaque palier de gouvernement essaie de faire porter le poids de son fardeau par une autre entité. Le gouvernement fédéral réduit les paiements aux provinces au titre du financement des programmes

établis, alourdissant les déficits provinciaux. Les provinces, à leur tour, réduisent les paiements de transfert aux administrations locales, aux conseils scolaires et aux conseils des hôpitaux, tout en exigeant que ceux-ci maintiennent (ou accroissent) leurs services, favorisent de bonnes relations de travail et, tout cela, sans déficit. Ces instances inférieures de gouvernement et les conseils peuvent soit majorer l'impôt foncier, diminuer la qualité des services, sinon la quantité, ou avoir recours aux deux mesures. Dans certains cas, la responsabilité est refilée aux contribuables locaux pour des motifs politiques. Je me souviens d'avoir entendu une conférence sur le financement de l'éducation en Ontario, où un ancien représentant du ministère de l'Éducation a affirmé que le gouvernement libéral Peterson avait une ligne de conduite bien définie visant à réduire les paiements de transfert à l'éducation, de sorte que les contribuables subiraient les effets directs du coût de l'augmentation des salaires payés au personnel enseignant et des taux d'encadrement réduits. On souhaitait ainsi renforcer la volonté politique de résister aux revendications du personnel enseignant, même en cas de grève.

J'ignore la position de votre organisation en ce qui concerne la taxe sur les produits et services (TPS), mais je suppose qu'elle est tout aussi négative que dans le reste du monde syndical. À mon sens, c'est une position tout à fait erronée. La TPS n'est peut-être pas la meilleure taxe du monde, mais elle n'est pas si mal. Les groupes à revenu modeste sont protégés par le crédit d'impôt; il est vrai que les riches sont protégés dans une certaine mesure, puisque l'épargne n'est pas imposée, mais les pays réussissent rarement à percevoir beaucoup d'impôt sur le revenu des riches. De nombreux pays que nous considérons comme des modèles de démocratie sociale, comme la Suède, ont des taxes à la valeur rajoutée (TVR) beaucoup plus élevées qu'ici. Nous ne sommes pas excessivement imposés. Aux États-Unis, une famille dépense entre 4 000 $ et 5 000 $ de son revenu pour l'assurance-maladie, qui offre une protection maximale de 80 %. Les écoles publiques dans un grand nombre de villes sont pauvres.

Essentiellement, des services publics de qualité coûtent cher et la population canadienne doit être prête à les payer. Les coûts de ces services, pour la plupart, sont liés aux salaires. Il me paraît donc insensé que les syndicats du secteur public s'opposent aux augmentations d'impôt. En termes moins pragmatiques, si vous croyez idéologiquement à l'État-providence, vous devez admettre qu'il faut réunir les fonds nécessaires pour le financer.

L'équité en matière d'emploi est un autre aspect du secteur public qui aura une signification pour les partis au cours de la prochaine décennie. J'ai parlé à certains groupes (généralement des

hommes de race blanche) qui croient que toute la politique est abominable. Je me crois en territoire moins hostile aujourd'hui et je suppose que la légitimité de ce programme n'est pas à défendre. Mes observations se fondent sur ma connaissance de l'Ontario, mais je crois qu'elles seront pertinentes un jour pour ce qui est de la majorité des provinces. En vertu du régime ontarien d'équité salariale, une fois qu'un système d'évaluation d'emploi sans distinction fondée sur le sexe a été convenu, les emplois sont évalués selon un barème de points et ceux qui sont dominés par les femmes sont comparés aux emplois dominés par les hommes. Des sommes sont versées, jusqu'à 1 % par année, pour redresser l'iniquité salariale. Comment cette politique touche-t-elle le personnel enseignant? D'abord, les fonds consacrés au redressement de l'iniquité salariale ne sont donc plus disponibles pour d'autres salaires et indemnités. Les conseils scolaires doivent également veiller à l'équité salariale pour le personnel non enseignant et l'ampleur du rajustement requis pour les cols bleus par rapport aux cols blancs peut être beaucoup plus considérable. Toute rhétorique politique mise à part, l'argent ne tombe pas du ciel : il provient de paiements de transfert ou de taux d'impôt foncier plus élevés, ou des deux sources. Même des paiements indirects au personnel non enseignant au titre de l'équité salariale peuvent contraindre les employeurs à être plus rigides dans leurs négociations avec le personnel enseignant.

Pour ce qui est de l'enseignement en Ontario, on a prétendu que le personnel enseignant des écoles élémentaires doit être comparé au personnel des écoles secondaires (qui se compose majoritairement d'hommes). Les employeurs partout dans la province ont horreur de négocier quoi que ce soit, sauf la parité salariale, au maximum de la catégorie 4. À mon avis, le personnel enseignant des écoles élémentaires et secondaires trouvera nécessaire de participer à des coalitions de négociation.

Pour amener le concept d'«un enseignant est un enseignant» ou «une enseignante est une enseignante» à sa conclusion logique, il faudrait repenser de fond en comble la grille salariale typique. À tout le moins il faudrait comprimer les colonnes des qualifications en une seule (catégorie 4). Avant de bondir de joie, rappelez-vous que l'argent dépensé pour comprimer la grille ne s'ajoute pas à la grille. En outre, les partis croyaient que les encouragements à l'amélioration des titres scolaires étaient importants.

Il n'est pas impensable que les conseils scolaires et d'autres employeurs du secteur public élaborent un système unique d'évaluation des emplois qui s'appliquerait à tous les emplois, allant

de l'entretien des services à la direction des écoles, et adoptent une position selon laquelle les taux de salaire relatifs internes ne doivent pas changer au cours du temps, afin de maintenir l'équité salariale relative. Pour être efficaces, les négociations par les employés devront peut-être se faire autour d'une seule table de négociation, avec la menace éventuelle d'une grève à l'échelle du conseil.

Pendant les minutes qui me restent, j'aimerais vous faire part de certaines idées sur la façon dont les groupes qui négocieront cette année (Ontario, etc.) voudront peut-être procéder. Malgré le taux élevé d'inflation et la pénurie relative d'enseignantes et d'enseignants, je ne crois vraiment pas que le public appuierait des revendications pour une augmentation de 6 % ou plus. Cette année, une augmentation salariale qui attirerait peu d'attention serait préférable. Ce serait peut-être le moment opportun de tenter d'obtenir des formes moins visibles de rémunération. Ce n'est peut-être pas une caractéristique nationale, mais dans le milieu enseignant ontarien les congés de maternité et d'adoption sont plutôt dérisoires, surtout si l'on tient compte de la répartition des sexes dans le personnel enseignant. Le régime typique ne prévoit que deux semaines de salaire pendant le délai de carence du régime d'assurance-chômage. Ce serait peut-être le moment d'échanger, de façon explicite, des augmentations salariales pour les avantages à long terme qu'apporterait un congé de maternité de 17 à 25 semaines avec un salaire net identique, sous forme de régime de prestations supplémentaires. Le charme de cette stratégie est que les débours à court terme que doivent faire les conseils sont infimes. De plus, il y a peut-être d'importantes conditions de travail qui pourraient être négociées cette fois, par exemple : services de soutien supplémentaires pour le personnel enseignant dans le cas de classes à niveaux multiples ou d'intégration dans les écoles ordinaires d'élèves atteints de handicaps physiques. Les clauses relatives aux conditions de travail qui défendent ou améliorent la qualité de l'éducation seront bien accueillies du grand public et renforceront votre rôle à ses yeux en tant que groupe professionnel.

De plus en plus je vois le personnel enseignant faire des propositions lors des négociations qui pourraient nuire à votre image. Des clauses telles que celles déterminant le nombre maximal d'années scolaires par année, le nombre de minutes d'enseignement par jour, etc., sont peut-être légitimes, mais donnent l'impression que vous représentez des travailleurs et travailleuses sur des bancs de montage plutôt que des professionnels de l'éducation. Si un conseil communiquait ces revendications aux médias, les effets pourraient être néfastes.

Il était un temps où le public faisait confiance aux médecins pour assurer le «bien-être» du système de soins de santé, mais ce groupe, à tort ou à raison, a été représenté comme ayant à coeur d'abord et avant tout la protection de son revenu élevé. Aujourd'hui le public compte sur les infirmières et les infirmiers pour défendre la qualité des soins de santé. Par conséquent, ce groupe a pu améliorer la rémunération et les conditions de travail de sa profession. Vous pouvez faire des merveilles avec la confiance du public, sans quoi vous n'êtes qu'un autre groupe d'employés avides de gain.

Une position médiane : Perspective d'un enquêteur sur le règlement des différends lors des négociations du personnel enseignant

Richard L. Jackson

Président, Programme de premier cycle
École d'administration
Queen's University

Introduction

Ma communication cet après-midi s'inspire de l'étude que j'ai effectuée sur l'enquête factuelle et de mon expérience comme enquêteur en vertu de la *Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants*. Au Canada, l'enquête factuelle n'a cours qu'en Ontario; je parlerai donc de l'expérience dans cette province. Toutefois, je traiterai aussi du processus global. J'espère que certains d'entre vous y trouverez des éléments utiles qui pourront s'appliquer dans vos territoires administratifs.

J'ai effectué une vingtaine d'enquêtes factuelles entre 1980 et 1986. En tant qu'universitaire, je me suis donc réjoui de pouvoir effectuer des recherches dans un domaine où je possédais une certaine expérience concrète. J'ai lu une bonne partie des écrits sur l'enquête factuelle et j'ai été frappé par l'absence de travaux exprimant un point de vue particulier — celui de l'enquêteur. J'ai aussi constaté avec étonnement qu'une partie des écrits semblaient plutôt naïfs : même s'ils reposaient sur une méthodologie apparemment complexe, ils trahissaient une méconnaissance totale du fonctionnement réel de la procédure et parvenaient donc parfois à des conclusions absurdes.

Méthodologie

Par conséquent, j'ai effectué une recension des écrits dont la plupart viennent des États-Unis (le recours à l'enquête factuelle y est très fréquent); j'ai procédé à des entrevues avec un certain nombre de personnes représentant les deux camps (et d'autres jouant le rôle de tierce partie); j'ai élaboré un questionnaire qui fut adressé à toutes les parties ayant participé à une enquête factuelle au cours des trois années précédentes; puis j'ai interviewé un échantillon de douze enquêteurs ainsi que le personnel des services externes de la Commission des relations de travail en éducation (CRTÉ). J'ai aussi puisé, indirectement, dans mon propre bagage.

Contexte de la Loi 100

La présente communication pose, entre autres choses, que la nature véritable de l'enquête factuelle tient à la procédure de règlement des différends dont elle fait partie. L'enquête factuelle est donc nécessaire à l'application de la Loi 100, mais elle présente aussi un intérêt pour qui veut comprendre le contexte de l'adoption de cette loi.

Quand, au milieu des années 60, les associations de la profession enseignante ont commencé à prendre la négociation collective au sérieux et à contester, pour la première fois, les décisions des conseils scolaires, le gouvernement de l'Ontario s'est trouvé dans une situation fâcheuse parce qu'il ne disposait d'aucun mécanisme de règlement des différends pour ce secteur. L'Ontario était la seule province à vivre cette situation. Sans une forme quelconque de réglementation et de mise en application, tout conflit mène à coup sûr au chaos; ce n'est d'ailleurs pas exagéré de qualifier de chaotiques les négociations collectives entre conseils scolaires et personnel enseignant, au début des années 70 en Ontario.

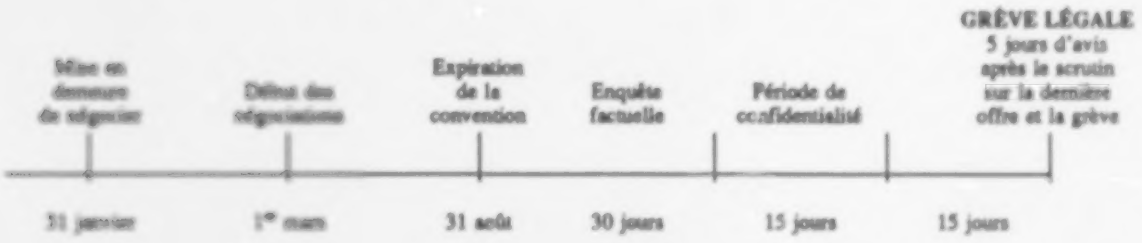
Bien que cette situation ait causé des problèmes à court terme, elle s'est avérée bénéfique à plus long terme. Le gouvernement ontarien, alors minoritaire, a bénéficié d'un avantage inhabituel : il a pu élaborer une procédure de règlement des différends dans un contexte de vide législatif et profiter de la longue expérience qu'il avait acquise en observant les négociations dans le monde de l'éducation et en y participant.

La première version de la loi spéciale sur les différends lors des négociations entre conseils scolaires et personnel enseignant proposait l'arbitrage obligatoire et exécutoire comme moyen de parvenir à la fin visée en cas d'impasse. Les fédérations de la profession enseignante, il ne faut guère s'en étonner, s'opposèrent vivement à l'arbitrage. Chose stupéfiante toutefois, les associations de conseillers scolaires rejetèrent aussi l'arbitrage parce que la loi aurait beaucoup réduit leur autonomie locale, puisque le gouvernement aurait déjà décidé d'exiger la négociation illimitée indépendamment du mécanisme retenu pour le règlement des différends.

C'est dans ce contexte qu'est née la *Loi sur les négociations collectives entre conseils scolaires et enseignants*, plus tard appelée Loi 100. Cette mesure législative unique et novatrice — du moins pour l'Ontario — fait du droit de grève et de lock-out le moyen ultime de résoudre une

impasse mais en réglementant la procédure de façon claire. La Loi 100 s'appuyait très fortement sur l'intervention obligatoire ou quasi obligatoire d'une tierce partie. L'enquête factuelle constituait une pièce maîtresse du mécanisme d'intervention qui visait à réduire au minimum les moyens de pression et à permettre à l'organisme chargé de surveiller l'application de la loi — c'est-à-dire la Commission des relations de travail en éducation (CRTÉ) — de mieux suivre l'évolution des négociations.

DÉLAIS D'EXÉCUTION PRÉVUS PAR LA LOI 100



MÉDIATION — EN TOUT TEMPS

Délais d'exécution

En vertu de la Loi 100, toutes les conventions collectives doivent légalement expirer le 31 août. L'une des parties doit donner avis de son intention de négocier avant le 31 janvier précédent, et les négociations proprement dites sont supposées débuter dans les 30 jours suivants. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, un enquêteur est désigné à un moment donné : avant le 1er septembre, à la demande des deux parties; après cette date, à la demande d'une seule des parties; ou lorsque la CRTÉ le juge convenable, en l'absence d'une demande de l'une ou l'autre des parties. L'enquêteur doit remettre dans les 30 jours un rapport qui peut renfermer des recommandations pour la conclusion d'un accord. Pendant une période de quinze jours (qui peut être prolongée de cinq jours d'un commun accord), seules les deux parties peuvent avoir accès au rapport. Toutefois, si aucun accord n'est signé durant la période dite de confidentialité, la CRTÉ rend le rapport public en le transmettant aux médias locaux de la région touchée. Les membres du personnel enseignant peuvent entrer en grève dans les quinze jours qui suivent la diffusion du rapport. Bien que la médiation ne soit pas obligatoire, la CRTÉ peut désigner un médiateur, et elle le fait, lorsqu'elle en reçoit la demande ou lorsque les négociations semblent piétiner. Enfin, avant d'entamer la grève, les membres du personnel enseignant doivent se

prononcer sur la dernière offre et sur la grève, par un scrutin secret supervisé. Ils doivent ensuite remettre au conseil scolaire un avis de grève de cinq jours. Le conseil ne peut déclarer un lock-out qu'après le début de la grève.

Pour protéger les élèves et les parents contre les répercussions d'une grève, la CRTÉ surveille l'évolution de la situation. Lorsque la grève nuit, selon elle, aux intérêts des élèves (plus précisément, lorsqu'elle compromet leur capacité de terminer leurs cours avec succès), la CRTÉ prévient le lieutenant-gouverneur en conseil pour qu'il déclenche le mécanisme législatif qui permettra de faire cesser la grève et d'imposer l'arbitrage.

Cette façon de procéder met en évidence un élément essentiel de la Loi 100 : la CRTÉ a été mise sur pied pour servir de tampon entre le cabinet et le public en cas de grève. Le cabinet se trouve ainsi protégé contre des pressions politiques visant à mettre fin à la grève, parce qu'il peut signaler le rôle consultatif qui incombe à la CRTÉ. Cette procédure s'est avérée un élément capital du succès de la Loi 100, parce que la Commission a eu la sagesse de résister à la tentation de donner des conseils précipités, peu importe les pressions politiques. Bref, les deux parties à un conflit de travail ont été prévenues — et l'avertissement tient toujours — que les sanctions une fois prises pourraient durer longtemps. Autrement dit, toutes deux savent qu'elles doivent assumer les conséquences de leurs actes. Cette réalité explique peut-être aussi bien que tout autre facteur le taux de grève très faible (2,5 %) dans le secteur de l'éducation, taux qui se compare très favorablement avec celui dans le secteur privé.

Avant que les moyens de pression ne soient permis en vertu de la Loi 100, il s'est donc écoulé en théorie au moins huit mois de négociations : les parties se sont soumises à une enquête factuelle; il y a eu au moins une séance de médiation; et le personnel enseignant a procédé à un vote sur la dernière offre et sur la grève pour ensuite prévenir le conseil scolaire de son intention de déclencher la grève.

L'enquête factuelle en vertu de la Loi 100

La Loi 100 prévoit que les enquêteurs sont habilités à déterminer eux-mêmes la marche à suivre. Toutefois, même s'il existe certaines variations, voici à quoi peut ressembler une enquête factuelle typique. Après la désignation de l'enquêteur, la date et le lieu de l'audience sont arrêtés et les parties rédigent un mémoire préalable à l'audience. Aux termes de la loi, ces mémoires

doivent au moins énumérer les questions que les parties ont convenu d'inclure dans la convention et les questions encore en litige. Toutefois, les parties présentent la plupart du temps des documents beaucoup plus complets où elles exposent leur position par rapport aux questions en suspens, le raisonnement qui fonde leur position ainsi que toutes autres données pertinentes.

L'audience elle-même comprend plusieurs étapes. Elle s'amorce normalement par une séance mixte où les deux parties se font entendre sur les questions en suspens. Même si l'audience d'une enquête factuelle s'apparente à l'arbitrage, l'enquêteur n'est pas tenu, comme dans l'arbitrage, de respecter le principe de l'audience antagoniste selon lequel il revient uniquement aux deux parties — et non à la tierce partie — de déposer des preuves pertinentes et d'attaquer celles soumises par l'autre. L'enquête factuelle combine l'approche antagoniste et l'investigation; l'enquêteur joue ainsi le rôle «d'investigateur».

Après la séance mixte, l'enquêteur peut rencontrer en privé chacune des parties (ce qu'il fait la plupart du temps). Il cherche alors à découvrir les véritables priorités, les terrains de compromis possibles, les problèmes intra-organisationnels, les visées secrètes et, idéalement, la position «définitive» de chaque partie. Bien que les séances privées avec l'enquêteur parviennent rarement à susciter une complète honnêteté chez les deux parties, elles n'en demeurent pas moins précieuses parce que, parmi les trois étapes (remise des mémoires, séance mixte et séances privées), elles constituent la seule occasion de communication sans l'autre partie. Elles peuvent donc être moins marquées par les exagérations et les diversions qui ont habituellement cours durant les négociations.

Par la suite, l'enquêteur est libre d'obtenir d'autres preuves, faits ou données, en s'adressant aux parties ou en utilisant d'autres sources. Il peut à l'occasion faire appel à l'une ou l'autre des parties, ou les deux, pour poser des questions, éclaircir des déclarations faites durant l'audience ou même — très discrètement — tâter le terrain par rapport à une «hypothèse» quelconque.

Enfin, le trentième jour, l'enquêteur remet son rapport à la Commission des relations de travail en éducation. La Commission le transmet aux deux parties, qui ont alors quinze jours pour s'en servir avant qu'il ne soit rendu public. Lorsque cela se produit, la Commission adresse aux médias locaux le rapport accompagné d'un résumé de deux pages (que rédige également l'enquêteur).

Stratégie de l'enquête factuelle prévue dans la Loi 100

L'enquête factuelle, qui remonte à l'*Industrial Disputes Investigations Act* de 1907 (loi sur les enquêtes lors de conflits de travail), a toujours reposé, en théorie et en pratique, sur une stratégie à deux volets : la «carotte», c'est-à-dire la signature possible d'un accord selon les modalités proposées dans les recommandations de l'enquêteur, et le «bâton», c'est-à-dire la menace de diffusion du rapport qui pourrait mettre dans l'embarras celle des parties qui aurait négocié d'une manière déraisonnable, irresponsable ou incompétente. De toute évidence, les rédacteurs de la Loi 100 ont prévu que ces deux composantes seraient à l'oeuvre durant une enquête factuelle. Ils ont considéré l'expiration de la «période de confidentialité» de quinze jours comme le moment décisif : la seizième journée, le public apprendrait la vérité sur les négociations de même que sur les comportements et les positions des deux parties, ce qui exposerait l'une ou l'autre, ou même les deux, aux pressions et aux critiques. Autrement dit, une forte motivation à conclure un accord pour que le rapport ne soit jamais rendu public.

En réalité, la menace de réprobation publique que fait planer la Loi 100 ne s'est pas concrétisée dans la mesure prévue par les rédacteurs et ce, pour deux raisons. Premièrement, dans de nombreuses situations, l'enquête factuelle se déroule au moment où les parties en sont encore aux toutes premières étapes de la négociation. Par conséquent, quelle que soit la justesse des recommandations de l'enquêteur, le rapport sera sans doute rendu public tout simplement parce que les parties ont encore besoin de temps pour poursuivre les négociations.

Deuxièmement, les rédacteurs législatifs ont présumé que l'absence d'un accord au 1er septembre impliquerait vraiment une impasse dans les négociations et une forte probabilité de grève. Ils ont aussi cru que la grève ou le lock-out, le cas échéant, suivrait de peu l'enquête factuelle. À leur avis, le public suivrait donc de près ce qu'il percevrait comme une situation de crise.

Ils ont fait fausse route. Lorsqu'il y a eu des grèves, elles se sont produites non pas quelques semaines mais plutôt de nombreux mois après l'enquête factuelle. Par ce temps, le rapport d'enquête était dépassé par les événements et oublié. À cause du problème que posent les délais d'exécution prévus dans la loi, on a effectué une enquête factuelle dans nombre de situations qui n'auraient pas, habituellement, été qualifiées d'impasse. Les parties en étaient encore aux premières étapes de la négociation, donc beaucoup trop tôt pour pouvoir déterminer la probabilité

d'une grève. Comme la grève ne semblait pas imminente, les médias et le public ont accordé très peu d'attention au rapport de l'enquête factuelle. Bref, dans la plupart des enquêtes factuelles effectuées en application de la Loi 100, le risque de honte publique a joué un rôle infime.

Dans ces circonstances, il serait peu logique pour l'enquêteur d'adopter une stratégie qui mise sur l'embarras que pourrait causer la diffusion éventuelle du rapport. Voilà pourquoi l'enquêteur compte beaucoup plus sur la persuasion impartiale que sur l'humiliation possible, contrairement au modèle théorique de l'enquête factuelle. Toute l'efficacité de l'enquête prévue par la Loi 100 réside habituellement dans les recommandations.

Nonobstant ce qui précède, il s'est produit des cas où, pour diverses raisons, l'attention du public était rivée sur le conflit et, donc, sur le rapport d'enquête. L'expérience a montré qu'alors l'examen du rapport par le public peut avoir beaucoup de poids. Il faut toutefois souligner qu'il s'agissait de situations très exceptionnelles.

La formulation des recommandations

Quels principes guident l'enquêteur lorsqu'il rédige ses recommandations? Bien qu'il ne place rarement ou même jamais les parties devant une alternative précise, l'enquêteur peut proposer l'une des deux possibilités extrêmes suivantes : 1) ce qu'il trouve personnellement «juste» dans les circonstances (indépendamment, peut-être, de ce qu'en pensent les parties) ou 2) ce que les parties finiront par accepter, d'après lui, (indépendamment, peut-être, de ce qu'il croit «juste»). La première approche est dite d'équité ou de règlement et la seconde, d'accommodement. D'une certaine manière, la première est une variante de la formule d'arbitrage, tandis que la seconde s'apparente davantage à la médiation. On peut dès lors se demander, du point de vue stratégique, quelle approche convient le mieux à l'enquête factuelle? La réponse est que toutes deux ont un rôle à jouer.

Un des plus importants facteurs qui distingue les deux approches est le pouvoir de négociation relatif des parties. Une approche purement fondée sur l'équité ne tiendrait pas compte du rapport de force et se concentrerait seulement sur les mérites objectifs des positions des deux parties, à la lumière des facteurs économiques pertinents. L'approche d'accommodement prendrait en

considération tous les facteurs mentionnés mais chercherait aussi une réponse à la question suivante : quel marché les parties vont-elles conclure au bout du compte étant donné la date limite à respecter et leur pouvoir de négociation réel? Une mesure législative comme la Loi 100 permet aux parties de passer outre aux recommandations de l'enquêteur et d'utiliser en dernier recours des moyens de pression (lorsque le pouvoir de négociation entre *vraiment* en ligne de compte). Une tierce partie ferait donc preuve de sottise si elle se désintéressait complètement du pouvoir relatif des parties.

Il ne faudrait pas en déduire pour autant que la vaste majorité des enquêteurs favorisent l'approche d'accommodement. Comme ils savent que leur rapport sera fort probablement rendu public, ils veilleront à ce que leurs recommandations soient crédibles, indépendamment des exigences de la partie qui a le plus de pouvoir.

L'enquête factuelle ressemble donc à la médiation et à l'arbitrage, tant du point de vue de la forme que du fond. En fait, je la décris comme «une médiation écrite et un arbitrage consultatif». Si l'on compare l'enquête factuelle avec le processus de conciliation en vigueur dans la plupart des autres provinces, et au moins dans le secteur privé en Ontario, voici ce qui ressort :

1) La conciliation met l'accent sur la conclusion d'un accord par voie de médiation, alors que l'enquête factuelle vise la rédaction d'un rapport qui analyse les négociations et renferme des recommandations.

2) Les rapports des conciliateurs ont tendance à être superficiels et ceux des commissions de conciliation ne reflètent souvent que l'opinion majoritaire.

3) Les conciliateurs ainsi que les commissions de conciliation disposent de très peu de temps pour rédiger leur rapport — habituellement 14 jours, parfois 21 — ce qui ne permet pas un travail approfondi (la période de 30 jours prévue dans la Loi 100 non plus).

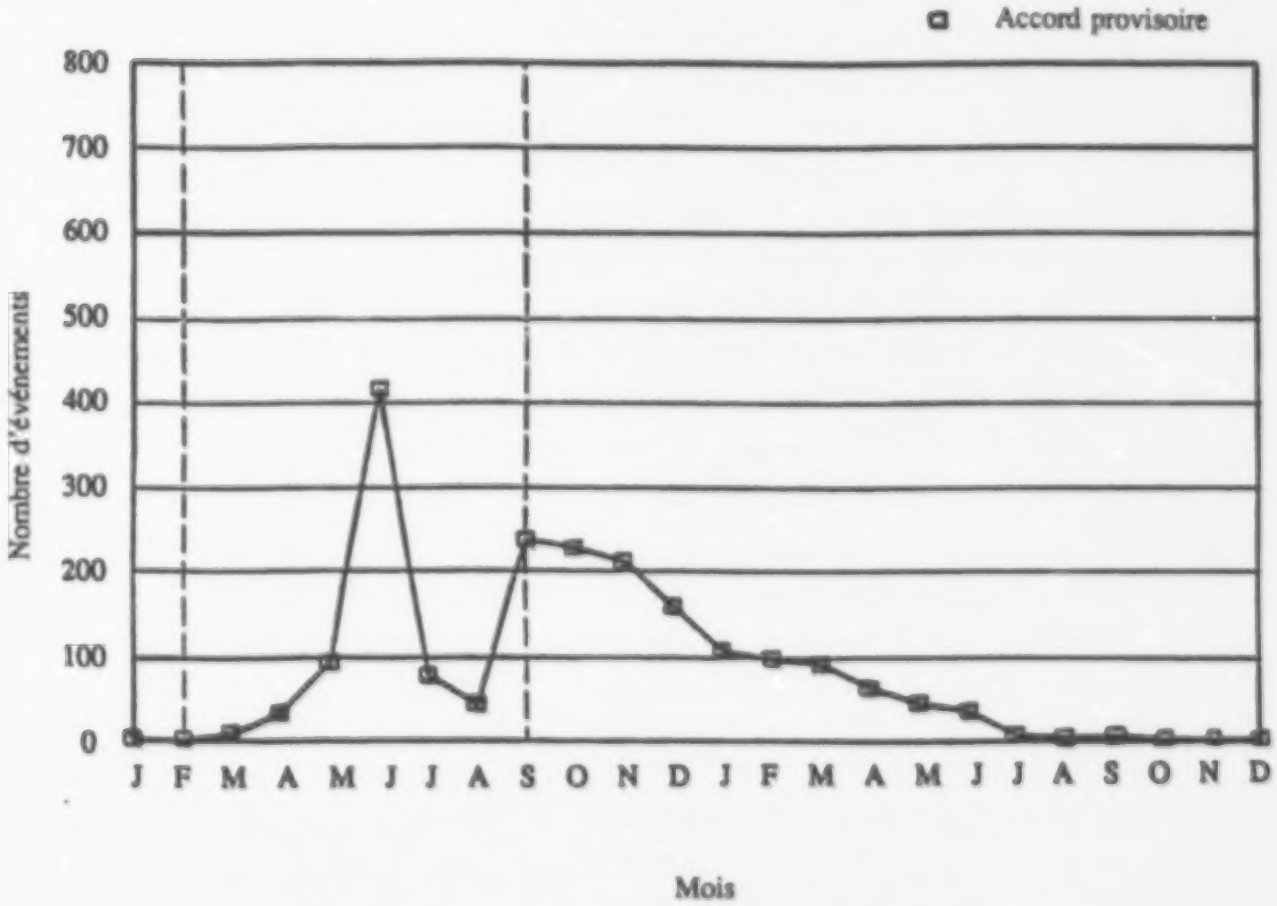
4) Le rapport d'une enquête factuelle est toujours rendu public à moins que les parties ne parviennent à un accord.

L'enquête factuelle prévue par la Loi 100 est-elle efficace?

Tout d'abord, mentionnons que l'un des objectifs de l'enquête — c'est-à-dire informer le public — n'a pas entièrement été atteint pour les raisons déjà mentionnées. Néanmoins, les données globales relatives aux accords conclus durant une période de douze ans laissent penser que la procédure s'avère étonnamment efficace.

La figure 2 illustre la distribution de fréquence des mois où les accords ont été acceptés entre 1975 et 1987.

Figure 2



Les aspects les plus frappants sont les deux périodes de pointe : la première en juin, où 28,2 % des accords ont été conclus, et la seconde en septembre, où 46,3 % des accords sont intervenus. Comme les parties négocient très rarement durant l'été, on pourrait presque considérer une seule pointe de 46 % par rapport au calendrier réel des négociations. Comment expliquer alors cette multiplication soudaine d'accords?

Dans l'histoire des négociations entre personnel enseignant et conseils scolaires en Ontario, comme il n'y a aucune tradition de «pas de travail sans contrat», il faut écarter cette explication. Par contre, certains groupes désirent sans doute amorcer la nouvelle année scolaire avec un contrat en main — c'est-à-dire régler la question avant la reprise des activités du nouveau semestre. Si l'on procède par élimination, il ne reste donc qu'une seule raison : l'éventualité de l'enquête factuelle incite les parties à parvenir à un accord pour éviter la tenue de celle-ci. Deux causes peuvent motiver cette conduite. Premièrement, comme l'avaient envisagé les rédacteurs de la Loi 100, le droit de grève est lié à l'enquête factuelle parce qu'il peut s'exercer seulement 15 jours après la diffusion du rapport. L'intention des rédacteurs était que l'enquête enclenche le mécanisme pouvant mener à une grève et crée ainsi un climat d'urgence. L'expérience a toutefois montré que de nombreux mois s'écoulent inévitablement avant la grève; la mise en branle du mécanisme n'est donc pas ce qui motive les parties à négocier sérieusement, comme l'avaient cru les rédacteurs de la Loi.

Selon mon hypothèse, un certain nombre d'accords se produisent avant l'amorce de l'enquête factuelle exactement pour les mêmes raisons qui expliquent qu'un si grand nombre de griefs soumis à l'arbitrage se règlent peu avant (parfois immédiatement avant) l'audience. L'arbitrage des droits confronte les parties qui s'y soumettent aux mêmes réalités que l'enquête factuelle pour les conseillers scolaires et le personnel enseignant : l'intervention dans leur conflit d'une tierce partie, des délais, des frais, beaucoup de travail supplémentaire et, surtout, une réduction du contrôle qu'ils exercent sur les négociations et le risque d'un règlement défavorable.

Parmi les cas où les négociations aboutissent vraiment à une enquête factuelle, le taux de règlement des accords est très révélateur. Dans une forte proportion des cas — environ 50 % — les parties concluent un accord à un moment quelconque entre la date prévue de l'enquête et les 25 jours suivant la diffusion du rapport. Le tableau 1 présente, pour une période de onze ans, des données globales relatives au moment où un accord est intervenu.

Comme on le voit, les accords ont été réalisés avant la remise du rapport d'enquête aux parties dans 21,1 % des cas, durant la «période de confidentialité» dans 15,1 % des cas et durant les 25 jours suivant la diffusion du rapport dans 13,0 % des cas. Si l'on ne saurait imputer à l'enquête factuelle la solution de tous ces différends (49,8 %), on peut difficilement conclure qu'elle n'a joué aucun rôle pour un grand nombre d'entre eux.

Tableau 1

Accords conclus après la désignation d'un enquêteur

Avant la remise du rapport	21,1 %
Durant la période de confidentialité	15,1 %
Dans les 25 jours suivant l'expiration de la période	13,5 %
Total	**49,7 %**

En outre, les travaux effectués par la Division de la recherche de la Commission des relations de travail en éducation montrent clairement que, dans certains cas, les parties parviennent à un accord le jour de la remise des recommandations ou juste avant, c'est-à-dire longtemps après l'expiration des 25 jours, et parfois même après une grève ou un lock-out.

Les faits semblent donc indiquer fortement que l'enquête factuelle aide les parties à s'entendre parce que celles-ci tentent d'éviter la procédure ou, au contraire, parce qu'elles y ont participé. Lorsqu'un enquêteur est bel et bien désigné, la conclusion d'un accord se produit à court terme dans 50 % des cas et à long terme, dans un nombre important mais indéterminé de cas.

Pour compléter cet aperçu de l'influence de l'enquête factuelle, je tiens à signaler combien il importe, lorsqu'on examine le taux de règlement, de se rappeler qu'un enquêteur est habituellement désigné lors des conflits les plus difficiles. Dans ce contexte, le taux des accords conclus que j'ai mentionné est pour le moins frappant. Malheureusement, comme la Loi 100 est unique en son genre au Canada, on ne peut procéder à des comparaisons directes. Étant donné les nombreuses critiques dont l'enquête factuelle a fait l'objet, j'aimerais signaler mon étonnement (comme celui de beaucoup d'autres personnes, je crois) devant le taux élevé des accords intervenus.

Pourquoi l'enquête factuelle aide-t-elle les parties à s'entendre?

Deux grands facteurs semblent expliquer pourquoi l'enquête factuelle favorise la poursuite des négociations. Le premier tient à la *procédure* elle-même (indépendamment des recommandations résultantes.) Les enquêteurs et les représentants des parties syndicales et patronales que j'ai interviewés m'ont signalé que, souvent, les exigences mêmes de l'enquête — rédaction de mémoires, présentation en bref de la position et des motifs sous-jacents devant une partie neutre (et la partie adverse) — obligent l'une ou l'autre des parties, et peut-être même les deux, à s'arrêter pour déterminer où elles en sont rendues dans les négociations. En résumé, dans certains cas au moins, l'enquête factuelle force les parties à faire ce qu'elles auraient dû faire depuis déjà longtemps — c'est-à-dire se préparer à mener des négociations convenables et commencer à prendre certaines décisions. Dans un sens, donc, l'enquête factuelle marque souvent le *début* des négociations.

Le deuxième grand facteur concerne les recommandations. Puisque l'enquêteur jouit d'une grande crédibilité auprès des *deux* parties, ses recommandations paraissent éminemment acceptables, équitables, pratiques et fondées. Les négociateurs en chef des deux parties peuvent donc y trouver des arguments pour contrer les inconditionnels dans leur camp, et peut-être pour persuader ceux-ci de réduire leurs attentes. Un négociateur en chef peut alors dire à l'autre «Je consens à accepter l'offre si tu en fais autant».

Mais cette question comporte aussi un autre aspect. Une série de recommandations reposant sur des données solides — selon l'approche dite de règlement — peut s'apparenter à l'élément clé de la «négociation fondée sur des principes» d'après l'expression de Ury et Fisher tirée de leur célèbre livre Getting to Yes (pour en arriver à un «oui») qui porte comme sous-titre Negotiating Agreement Without Giving In (obtenir un accord négocié sans céder). Voici en quoi consiste leur idée séduisante : quand une entente repose sur des critères objectifs et non sur la «position» définitive de l'une des parties (la plus forte), aucune des parties n'est obligée de céder. Comme le soutiennent Ury et Fisher, les négociateurs qui acceptent un accord fondé sur des critères objectifs ne «capitulent» pas devant l'autre partie; ils acceptent seulement la solution dictée par ces critères, même quand celle-ci ne les avantage pas. Sur les plans psychologique et politique, cela peut s'avérer infiniment plus facile que de s'incliner devant l'adversaire.

Lors d'une enquête factuelle, l'enquêteur peut «imposer» la solution (si les négociateurs en chef le désirent) à partir de critères objectifs. Offrir aux négociateurs la possibilité de faire un

compromis sans abdiquer devant l'autre partie constitue un élément important pour toute procédure de règlement des différends, et c'est une stratégie capitale pour l'enquête factuelle. Pouvoir blâmer une tierce personne peut s'avérer essentiel à la conclusion d'un accord dans un secteur éminemment politique.

L'enquête factuelle selon les parties

Il faut dire que les parties visées par la Loi 100, surtout les conseillers scolaires, ne prisent guère l'enquête factuelle. À de nombreuses reprises, les parties ont laissé entendre qu'il faudrait la supprimer de la procédure prévue dans la Loi. Toutefois, les données laissent entrevoir que sans les enquêtes factuelles, qui ont surtout lieu au début de l'automne, plus de négociations n'aboutiraient pas avant la fin de l'automne ou l'hiver, ce qui entraînerait sans doute plus souvent la rupture des négociations et le recours aux moyens de pression.

Par ailleurs, l'hostilité des parties — particulièrement celle des conseillers scolaires — est assez compréhensible. Malgré le style plutôt terne et aseptisé des articles 20 et 21 de la Loi 100 (fonctions de l'enquêteur), il convient de rappeler le rôle réel de l'enquêteur désigné lors des négociations. S'il s'acquitte bien de son travail, voici les tâches qu'il exécute :

1) Il surveille les parties, suit l'évolution des négociations et évalue leurs actions pour rédiger ce qui sera vraisemblablement un rapport public sur ce qui s'est déroulé.

2) Dans un sens, son rôle est de «pointer du doigt» celle des parties qui ferait preuve d'incompétence, d'irresponsabilité ou d'intransigeance lors des négociations.

3) Enfin, si l'on déclare en termes euphémistes que l'enquêteur a pour but «d'aider les parties», il doit en réalité faciliter la procédure. Par conséquent, son vrai travail consiste souvent à essayer de convaincre l'une ou l'autre des parties, ou les deux, de faire des choses dont elles n'ont pas envie.

Autrement dit, le rôle de l'enquêteur consiste à révéler — au public et aux mandants des deux parties — un processus habituellement très privé ainsi que l'approche et les positions des parties. Il présente la vision d'une tierce partie neutre quant à la nature de l'accord et tente de convaincre l'une ou l'autre des parties, ou les deux (et leurs mandants) du bien-fondé de l'accord proposé.

Vu sous cet angle, il ne faut guère se surprendre de la faible popularité de l'enquête factuelle, car c'est un processus très gênant.

La nature flexible de l'enquête factuelle

L'enquête factuelle est un processus très flexible dont la nature dépend, en fait, des dispositions législatives qui définissent les modalités relatives à l'enquêteur, aux parties et, plus particulièrement, aux activités qui suivent l'enquête. En effet, il peut se produire une synergie entre l'enquête et d'autres éléments de la procédure de règlement des différends, phénomène qui se traduit par la tendance des parties à se plier aux recommandations de l'enquête factuelle. À cet égard, la Loi 100 laisse une grande marge de manoeuvre aux parties, puisqu'elle leur permet de simplement passer outre aux recommandations et d'utiliser, en dernier recours, des moyens de pression. D'autres mesures législatives qui prévoient une enquête factuelle n'accordent pas tout à fait le même degré de liberté.

En Ohio, la Public Employee Collective Bargaining Act (loi sur la négociation collective des employés du secteur public), entrée en vigueur en 1984, limite davantage qu'en Ontario les actions possibles des parties une fois que les recommandations sont formulées, mais elle laisse néanmoins une liberté considérable. Cette loi américaine prévoit la désignation automatique d'un enquêteur si les parties n'ont pas conclu un accord un mois avant l'expiration de la convention collective.

Après réception du rapport d'enquête, les parties ont sept jours pour repousser les recommandations. Pour ce faire, la loi dispose que chaque partie doit les rejeter explicitement au cours d'un scrutin tenu sous la surveillance de la commission des relations de travail de l'état. Chaque partie doit obtenir l'appui des trois cinquièmes de ses membres. Si l'une des parties ou les deux s'opposent aux recommandations, elles sont alors libres de poursuivre le processus et, au bout du compte, d'avoir recours aux moyens de pression. Toutefois, si elles n'obtiennent pas l'appui des trois cinquièmes de leurs membres dans les sept jours, les recommandations de l'enquêteur sont réputées acceptées.

De 1986 à 1987, sur les 1 105 conflits où un enquêteur a été désigné en Ohio, les parties ont conclu elles-mêmes un accord avant l'audience dans 664 cas, l'accord est intervenu par médiation durant l'enquête factuelle dans 101 cas et les parties ont accepté ou ont été réputées avoir accepté

les recommandations dans 141 cas. Au total, les recommandations ont donc été rejetées dans 202 cas. En d'autres termes, l'enquête factuelle a mené à un accord dans 82 % des cas et au rejet des recommandations dans 18 % des cas.

La *Public Employment Relations Act* (loi sur les relations de travail dans le secteur public) en Iowa constitue une variante intéressante mais qui offre moins de liberté aux parties qu'en Ohio. La loi de l'Iowa prévoit que, si les parties participent à une enquête factuelle sans parvenir à s'entendre, le différend est alors réglé (à la demande d'une des parties) par le choix obligatoire de la dernière offre. Chose fascinante, les arbitres peuvent choisir l'une des trois possibilités suivantes : la dernière offre patronale, la dernière offre syndicale ou les recommandations de l'enquêteur. Les données montrent qu'entre 1975 et 1982, les parties ont accepté en totalité les recommandations de l'enquêteur dans 72,3 % des cas.

Même en Ontario, il peut exister une synergie entre la procédure de médiation et celle de l'enquête factuelle. Un enquêteur peut obtenir des renseignements précieux en s'adressant à un médiateur avant la tenue de l'enquête factuelle; de la même façon, un médiateur peut tirer parti de recommandations bien formulées pour faciliter la médiation, surtout durant la période de confidentialité.

Bref, même si la nature réelle de l'enquête factuelle dépend des facteurs entourant les diverses procédures de règlement des différends, le concept central demeure le même : il s'agit d'introduire dans des négociations difficiles le point de vue d'une tierce partie neutre par rapport à l'accord qui devrait être conclu. Les expériences vécues en Ontario, en Iowa et en Ohio indiquent fortement que ce point de vue est utile, surtout dans le monde de l'éducation où les négociations collectives sont en soi épineuses.

Pour éviter les conflits de négociation dans le milieu enseignant : Innovations dans les négociations non antagonistes

William A. Marcotte, Ph.D.

Arbitre du travail

Je suis heureux d'avoir pu accepter l'invitation de Wilf à vous parler aujourd'hui des modes non antagonistes de négociation. Je veux mettre l'accent sur les «négociations» non antagonistes plutôt que sur les «systèmes». J'espère que la raison en sera claire au fur et à mesure que nous avancerons. J'aimerais signaler certains des mythes, rêves et réalités entourant cette notion d'une plus grande camaraderie et de relations moins antagonistes autour de la table de négociation. Il importe aussi d'attirer l'attention sur certains inconvénients des approches non antagonistes.

Les buts de la présente communication sont les suivants :

1. **signaler certains des mythes et rêves qui influent présentement (comme ils l'ont fait dans le passé) sur les tentatives et approches visant à faire des négociations collectives un processus non antagoniste ou à vrai dire, moins antagoniste;**

2. **offrir une occasion de redéfinir ou de repenser le continuum antagonisme/ non-antagonisme;**

3. **définir la composante antagonisme/non-antagonisme comme un élément des négociations qui découle de l'interaction des parties constituantes du processus de négociation (ce qui se passe à la table de négociation) et qui traduit cette même interaction.**

Je veux vous mettre en garde contre les écueils, les obstacles et, bien sûr, certaines des occasions qui sont associés à toute tentative d'atteindre le non-antagonisme.

Permettez-moi une digression pour préciser le contexte de ma communication. Récemment, j'ai reçu un appel téléphonique de quelqu'un à la British Columbia Teachers' Federation qui voulait le texte d'un discours que j'ai préparé (en 1981) pour une conférence sur la négociation collective

en éducation, intitulé «La médiation préventive — Le processus». La médiation préventive comporte les concepts fondamentaux des négociations non antagonistes. (Cette communication se trouve à l'appendice B.) Ce qui nous importe ici est de déterminer les éléments de la médiation préventive dont nous voulons tirer parti dans le processus de négociation collective.

Certains objectifs compris dans le processus de médiation préventive traduisent assez facilement, du moins sur papier, l'idée des stratégies non antagonistes de négociation collective. Ces objectifs, que j'ai décrits en détail dans mon discours de 1981, sont les suivants :

1. **Aider à résoudre les problèmes** (à la table de négociation).

2. **Réduire le harcèlement dans l'atelier** (le rapport qui existe entre le chef d'atelier ou le contremaître — qui changera de province en province — et le membre du groupement négociateur).

3. **Alléger la tâche à accomplir lors des négociations** (tentatives de transférer à un autre forum des questions qu'il ne convient pas vraiment de traiter à la table de négociation). Permettez-moi de vous donner un exemple :

   L'an dernier, j'ai participé à titre d'enquêteur[1] aux négociations entre le Lakehead Roman Catholic School Board et OECTA/AEFO. Une des questions qu'il nous a fallu régler a été la tentative du conseil scolaire de faire coordonner une clause qui existait dans la convention applicable au personnel du secondaire avec la convention du personnel des écoles élémentaires. La coordination a été difficile puisque le groupe du secondaire ne se souvenait pas exactement de ce qui avait été convenu. Le conseil voulait donc une réunion tripartite entre le personnel enseignant du secondaire, le personnel enseignant de l'élémentaire et le conseil pour essayer de régler cette question, qui concernait les dispositions relatives à l'ancienneté et à l'excédent de personnel. À cause de l'origine du problème, il ne pouvait être traité directement dans une convention collective entre le conseil scolaire et les enseignants du palier élémentaire. Il fallait donc en arriver à une solution dans un forum autre que la table de négociation.

---

1 une forme d'assistance d'une tierce partie neutre prévue dans la Loi sur la négociation collective entre conseils scolaires et enseignants, S.R.O., 1980, c.464.

4. **Aider les parties à reconnaître les besoins les uns des autres.** Voilà qui est une partie critique des négociations et certainement un des aspects où on commence à établir des parallèles ou à discerner des rapports entre ce qui se passe dans la médiation préventive et ce qu'on tente de réaliser dans les négociations non antagonistes.

5. **Reconnaître les intérêts incompatibles de manière à éviter que le conflit inhérent ne s'aggrave.** L'avantage principal de la médiation préventive est qu'elle tient compte du fait que le conflit est inhérent aux négociations. S'il n'existait pas de conflit inhérent, il n'y aurait pas besoin de négocier le règlement de problèmes.

6. **Faire centrer le désaccord sur des questions à caractère «tangible» (p. ex. l'argent) et non sur des questions à caractère «intangible» (p. ex. conflit de personnalité).** Par des questions à caractère «tangible», j'entends des éléments concrets qui peuvent être exprimés comme conditions d'emploi dans le cadre d'une convention collective. C'est-à-dire, dans un cas extrême, les grèves devraient être déclenchées seulement pour des raisons importantes et non parce que quelqu'un vous est antipathique.

Compte tenu de ces objectifs de la médiation préventive, il n'est pas difficile de voir que, dans une certaine mesure, la médiation préventive et les négociations non antagonistes se rejoignent. Toutefois, il existe des différences considérables qui alimentent les mythes et rêves entourant les tentatives de réduire l'antagonisme dans les négociations.

D'abord, dans les processus de médiation préventive, il y a un intervenant neutre dont la tâche précise est de mettre à exécution le processus de médiation préventive. Lors de négociations, il n'y a pas d'intervenant neutre sauf le médiateur (ou, dans le cas de l'Ontario, un enquêteur). Pour nos besoins, le médiateur a une mission différente de celle d'une tierce partie à laquelle on a recours aux fins de médiation préventive. Essentiellement, les médiateurs interviennent pour en arriver à un règlement. C'est leur mission. (Et si leur mère doit être vendue, ils obtiennent un prix.) D'autre part, dans le processus de médiation préventive, le rôle de l'intervenant est de tenter d'atteindre le genre d'objectifs décrits plus tôt, qui ne sont pas des questions négociables. De plus, les deux parties doivent participer au processus de plein gré. Pour éloigner les négociations de ce que vous percevez être un mode antagoniste en vue d'opter plutôt pour un mode non antagoniste, vous devez d'abord convaincre l'autre partie de partager votre vision; vous devez ensuite accepter bilatéralement d'adopter des stratégies non antagonistes convenables. En

parlant de divers modèles de médiation préventive, nous pouvons constater qu'il y a une structure et un processus en place, bien que la structure soit assez floue dans certains cas.

Les stratégies de médiation préventive peuvent être aussi informelles que celle utilisée dans l'industrie de la télévision à Los Angeles, par exemple, où ce sont essentiellement la compétence et le savoir-faire de l'intervenant qui rendent le processus de médiation préventive efficace. Des représentants de l'association des rédacteurs et producteurs (Television Writers and Producers Association) et le personnel cadre de l'industrie se réunissent avec leur catalyseur une fois par mois pour déjeuner. Aucun ordre du jour n'est arrêté. Il n'y a aucune exigence officielle à l'égard de l'une ou de l'autre partie pour ce qui est d'établir des règles de procédure ou des sujets de discussion pour chaque séance. Ce déjeuner leur procure simplement l'occasion de s'asseoir autour d'une même table autre que la table de négociation pour discuter de questions d'intérêt commun, en présence d'un catalyseur compétent et bien informé. Par conséquent, si vous voulez en arriver au mode non antagoniste, vous devrez vous appliquer à élaborer des stratégies favorisant des processus non antagonistes puisqu'elles ne sont pas prédéterminées.

Une des raisons de ces différences tient au fait que la médiation préventive — et c'est un point critique — a lieu pendant la durée du contrat, c'est-à-dire pendant que la convention est en vigueur. Par contre, si vous voulez donner un caractère plutôt non antagoniste à vos négociations, vous allez devoir agir en conséquence pendant le processus de négociation collective. Voilà qui est une distinction très générale et très importante entre la médiation préventive et les négociations non antagonistes. Ajoutons que la médiation préventive touche strictement les besoins relatifs aux relations et non pas aux besoins faisant l'objet de négociation. La négociation, bien entendu, est une tentative de répondre à des besoins concernant des points litigieux, et non pas des besoins concernant des relations (bien que les relations puissent avoir un effet sur ceux-là).

Il convient de souligner certaines ressemblances entre la médiation préventive et les notions de non-antagonisme. D'abord, il est essentiel de reconnaître la nécessité d'«éduquer» les parties intéressées en matière de négociations non antagonistes et de médiation préventive. Deuxièmement, il faut reconnaître le besoin de changer la relation. Troisièmement, les deux concepts sont axés sur la recherche de solutions et mettent l'accent sur les individus, c'est-à-dire leurs capacités de percevoir et de comprendre ce que les gens disent et ce qu'ils font en vue de régler les différends. Le passage de la médiation préventive au processus de négociation, toutefois, n'est

pas chose facile. Les structures (comme je l'ai mentionné plus tôt) et les attitudes doivent changer, y compris les suppositions fondamentales.

Quels sont certains des **mythes et rêves** associés aux stratégies non antagonistes de négociation?

1. **Les négociations antagonistes sont l'équivalent des négociations de confrontation.** Les deux ne sont pas pareilles, mais, bien au contraire, totalement différentes. Considérer les négociations antagonistes comme des négociations de confrontation ne décrit pas de façon exacte ce qui se passe à la table de négociation.

   Permettez-moi de vous donner un exemple général. Dans une situation de confrontation, la stratégie de base que j'adopte en tant que négociateur vise la victoire. Je veux gagner. Mais ce n'est pas tout ce que je veux faire, je veux également vous écraser. Par surcroît, je veux que vous sachiez que vous avez été écrasé et que je suis gagnant. Dans les négociations antagonistes, j'ai également comme prémisse de départ que je veux gagner. Je veux en obtenir autant que je peux. Mais je m'intéresse peu à vous. Cela m'importe peu que vous voyiez le résultat comme une «bonne» ou une «mauvaise» entente ou que vous vous sentiez comme «perdant». Cela ne me regarde pas et je n'éprouve aucune satisfaction à vous faire sentir comme le «vaincu».

2. **Les négociations antagonistes peuvent être éliminées/atténuées si la forme du processus est modifiée.** Vous constaterez que toutes les stratégies de médiation préventive nécessitent la mise en place d'une structure ou d'une forme différente, pendant la durée de la convention. À mon avis, il ne suffit pas de simplement changer la forme pour changer le processus. Lorsque je faisais mes recherches de doctorat[2], j'ai étudié les paramètres législatifs partout au Canada relativement à la négociation collective entre le personnel enseignant et leurs employeurs. J'ai découvert que les variations dans les paramètres législatifs n'avaient essentiellement aucun rapport avec ce qui se passait à la table de négociation. Les négociateurs ne voyaient pas la «forme» législative comme ayant un effet sur la pratique de la négociation.

---

2 «An examination of Collective Bargaining Between Canadian Public School Teachers and their Employees», dissertation de doctorat non publiée sur la négociation collective entre le personnel enseignant des écoles publiques canadiennes et leurs employeurs, University of Toronto, 1980.

Voici un exemple qui démontre la différence entre la forme et le processus. Je me souviens du jour où, en tant que membre de l'équipe de négociation (vice-président, PACT, Québec, 1975-1976), j'étais à l'hôtel Hilton de Québec, assis dans une salle de bal très élégante. Il y avait des douzaines de personnes — des représentants du gouvernement, l'APEP, la CEQ, la PACT, les interprètes, etc. Nous étions en train de traiter d'un document et de procédés très formels et de mener des négociations dans ce contexte. Je me souviens ensuite d'une expérience vécue trois ou quatre ans plus tard. Pendant que je faisais des études au niveau du doctorat, j'observais des négociations à titre d'interne auprès de la Commission ontarienne des relations de travail en éducation dans la petite communauté florissante de New Liskeard (Ontario) au motel Brault — le seul endroit où on pouvait loger à New Liskeard. Il était 2 h 30 de la nuit. La présidente du conseil scolaire était très occupée à faire du crochet pendant la séance de négociation. Le négociateur du personnel enseignant souffrait énormément d'asthme et de diabète et il ne fallait donc pas trop l'énerver. J'ai alors fait une constatation incroyable : ce qu'ils disaient et faisaient à New Liskeard était identique à ce qui avait été dit et fait à Québec. À Québec, nous parlions de questions qui comportaient des centaines de millions de dollars; à New Liskeard, nous parlions de sommes assez importantes, mais certainement beaucoup plus faibles que celles dont il était question à Québec. Et pourtant, c'était précisément le même processus de négociation. Ce fut tout à fait révélateur pour moi. Voilà ce que je veux dire quand j'affirme qu'il ne faut pas simplement changer la forme des négociations. Si vous voulez en arriver à un mode non antagoniste, il ne suffit pas de changer la forme pour changer le processus; vous allez devoir changer autre chose.

3. **Les parties déterminent tout ce qui est traité à la table de négociation.** Vous croyez que vous déterminez vous-même ce que vous amenez à la table de négociation, mais c'est faux. (Voir «réalités».)

4. **Tout le monde veut que les négociations soient moins antagonistes.** Détrompez-vous : il y en a beaucoup qui ne veulent pas que les négociations soient moins antagonistes.

5. **Les négociations non antagonistes mènent à de meilleurs règlements que les négociations antagonistes.** C'est un mythe.

6. **Tout le monde sait régler un conflit.** C'est un mythe encore plus énorme.

7. **Il ne faut pas beaucoup de connaissances ni de formation pour négocier.** (Voir «réalités».)

8. **Toutes les questions peuvent être réglées de façon non antagoniste.**

Ce sont les mythes et rêves associés à l'approche non antagoniste. Quelles sont certaines des **réalités**?

1. **Toutes les négociations ont pour but de résoudre des conflits inhérents.** En réduisant l'antagonisme dans vos négociations, vous n'éliminez pas le conflit.

2. **Le conflit et la confrontation sont des choses différentes — la confrontation résulte de l'intensification du conflit.** Vous avez tous observé un conflit dégénéré en confrontation entre deux enfants dans la cour d'école. Chaque insulte relancée incite l'autre partie à pousser le conflit à un niveau supérieur d'intensité. La confrontation est le résultat d'un conflit inhérent qui n'a pas été maîtrisé. Un des problèmes auxquels vous devez faire face c'est de reconnaître que le conflit est inhérent.

   Quelle est l'origine du conflit inhérent? En termes très simples, il est engendré par la présence de deux groupes ayant une situation différente au sein de l'organisation. D'un côté de la table se trouve le personnel enseignant, soit les employés, et de l'autre côté, la partie patronale, c'est-à-dire les conseillers et l'administration, les représentants du Conseil du Trésor ou le ministère des Finances, etc. Ce sont les employeurs. Chaque groupe a une vision différente de ce que son organisation devrait faire à cause de sa situation différente au sein de l'organisation. Dans les négociations, nous tentons de faire dominer notre perception du statu quo. C'est ainsi que naît le conflit : deux groupes dans des situations différentes se font concurrence pour obtenir les ressources à la disposition de l'organisation et chacun tente d'imposer sa vision. Par exemple, si je suis le directeur général d'une organisation, ma vision de la réalité de cette organisation devient le statu quo et j'ai le pouvoir sur toutes les ressources. Je peux prendre les décisions quant aux ressources financières, matérielles et humaines quant à leur affectation comme je le veux bien. Pourquoi? Parce que je suis le directeur général. D'où le conflit inhérent dans les négociations. Mais n'oubliez pas que, même si tout le monde accepte qu'il y a conflit, souvent celui-ci dégénère en confrontation.

3. **Il faut également souligner que les négociations se déroulent dans diverses situations de conflit, dont une est de nature antagoniste.** (J'ai déjà expliqué les différences entre ce que j'appelle des négociations antagonistes et les négociations de confrontation.) Il y en a d'autres. Par exemple, il y a le style qui consiste à «rendre la pareille». Les répliques de chaque partie sont conditionnées par celles de l'autre partie : «Si vous voulez faire les durs, nous ferons de même. Si vous voulez une ronde de négociation assez facile, nous serons ouverts à cela.» On utilise aussi, dans une mesure limitée, l'approche de «résolution de problèmes». C'est une vue minoritaire de la situation et il est extrêmement difficile d'y parvenir à cause des exigences du point de vue tant des structures que du processus, mais elle existe tout de même. Le point que je cherche à établir est qu'il existe différents genres de situations de négociation outre le genre antagoniste. À vous donc de déterminer le genre de situation dans laquelle vous vous retrouvez si vous voulez opter pour des stratégies menant au non-antagonisme. Chaque situation nécessitera probablement une stratégie particulière.

4. **L'autre réalité est que certains préfèrent la confrontation.** Tout comme certaines personnes ne veulent pas que les négociations deviennent moins antagonistes, certaines croient que le processus de négociation réussit mieux quand il y a confrontation.

5. **L'aptitude à résoudre des conflits n'est pas donnée à tout le monde**. Je crois qu'au Canada il n'y a qu'un centre de résolution de conflits et il se trouve à Ottawa. Il se peut que j'aie tort. Mais nous n'avons pas de centre d'études sur le règlement de différends comme le Peace Centre (centre de la paix) à Kent State University. En ce moment, les États-Unis comptent au moins 200 centres de règlement de différends. Par l'entremise de groupes comme la SPIDR (Society for Professionals Involved in Dispute Resolution — de professionnels participant au règlement de différends), des programmes d'études sont élaborés au niveau du premier cycle si bien qu'un jour on décernera des grades en règlement de conflits. De tels programmes se répandent même dans les écoles secondaires afin d'apprendre aux jeunes à régler des conflits.

6. **La majorité des personnes ont besoin de formation pour savoir négocier de façon compétente**. Des négociateurs compétents sont essentiels. Peu importe quels sont les points litigieux ou le genre de conflit à régler, donnez-moi une personne compétente — que ce soit pour la médiation ou la négociation — qui ne laissera pas la confrontation surgir à la table de négociation à moins, bien entendu, qu'on le veuille, ce qui n'est pas inouï.

7. **Les questions à trancher sont déterminées surtout par le contexte (c.-à-d. économique, social ou juridique) dans lequel les négociations se déroulent.** Les points négociés ne sont pas entièrement décidés par les parties. Par exemple, si vous croyez que le gel de 3 % imposé par le gouvernement fédéral visant les augmentations salariales de la Fonction publique fédérale n'a pas de retombées sur tous les fonctionnaires du Canada, c'est que vous pratiquez vraiment la politique de l'autruche. Si je ne m'abuse, six des dix provinces ont instauré, ou envisagent de le faire, un programme de restrictions salariales s'appliquant à au moins certains groupes du secteur public. En réalité, si les deux parties avaient tous les pouvoirs de décider des questions à débattre en faisant abstraction du reste de la société, vous auriez peut-être de meilleures chances d'en arriver à un mode de négociation non antagoniste. Même là, toutefois, ce que vos membres veulent obtenir des négociations est influencé par leur perception de ce qui se passe autour d'eux — la conjoncture économique, le contexte social et ainsi de suite. Vous avez quand même une certaine influence sur la façon dont ces perceptions sont exprimées autour de la table de négociation sous forme de propositions.

À ce propos, je me rappelle l'enquête de la CEQ des années 70. La section locale de mon conseil scolaire a fait circuler un questionnaire nous demandant de «Choisir une seule réponse à toutes ces questions. Ne rien ajouter.» Je me souviens d'une question posée lors d'un sondage à l'intention du personnel enseignant du secondaire : «Préféreriez-vous enseigner : a) 1 500 minutes par semaine, b) 1 250 minutes par semaine ou c) 1 100 minutes par semaine. Cochez une réponse.» De cette façon donc je crois que vous déterminez la dynamique, jusqu'à un certain point, en ce qui concerne la formulation des questions à débattre.

En revanche, comprenez bien que les questions que vos membres veulent faire débattre à la table de négociation sont celles que vous devrez ensuite filtrer. En formulant les propositions, vous courrez le risque d'aller trop loin ou pas assez loin par rapport à leur perception. Par conséquent, même si vous pouvez exercer une influence sur ce qu'ils veulent, vous avez tout de même certaines limitations.

8. **Toute question à négocier est neutre en soi.** Il n'y a pas de «bonnes» ou de «mauvaises» questions dans le domaine des négociations. Vous pouvez faire de chaque question ce que vous en voulez. J'ai agi en tant que médiateur ou négociateur dans des

situations où on a rompu les négociations pour des questions de peu d'importance. Est-ce qu'une telle évolution aurait été prévisible? Jamais de la vie. Nous ignorons ce qui deviendra d'une question dans le cours des négociations. Nous ne savons pas si une question quelconque deviendra une «cause célèbre» avant que le processus ne soit amorcé. De la même façon, certains points que l'on peut croire critiques ne sont pas du tout perçus ainsi. Mais il est pratiquement impossible de dire : «Voici un bon dossier, ou un mauvais dossier, ou un dossier facile, ou un dossier épineux». Il faut attendre que les négociations soient amorcées. Voilà pourquoi je dis que toute question est neutre en soi. Par exemple, si je verse de l'eau dans un verre, on peut dire que le verre est à moitié plein ou à moitié vide. Tout dépend du point de vue. En termes objectifs, il y a une certaine quantité d'eau à l'intérieur d'un certain espace. Que je vois le verre comme étant à moitié plein ou à moitié vide ne changera en rien la quantité d'eau que contient le verre. C'est ce que j'entends par la neutralité des questions. Ce qu'elles deviennent dépend des négociations. En résumé, les questions mêmes, tout comme le pouvoir, sont neutres.

William Vantine, surintendant d'un conseil scolaire dans le centre-ouest des États-Unis, a écrit un article très intrigant il y a environ 20 ans en s'inspirant de ses négociations entre le personnel enseignant et le conseil scolaire dans sa région.[3] Il y affirmait que le pouvoir dans les négociations est comme le pouvoir dans toute autre situation. Il est neutre. Il fluctue. Il est relatif. Il en va de même pour les questions à débattre.

9. **Certaines questions doivent être réglées dans des situations de conflit intense.** Certaines questions ne peuvent être réglées par des personnes assises autour d'une table, qui ont tout le temps voulu et rien de mieux à faire. On arrivera à un règlement seulement dans le «feu du combat», c'est-à-dire lorsque des choix difficiles devront être faits. Il est parfois impossible de faire de tels choix à moins d'être dans une situation de conflit très intense.

10. **Les résultats des négociations sont en grande partie fonction de l'aptitude des parties à utiliser le processus de négociation.** Je soutiens que, de bien des façons, les résultats des négociations sont déterminés par l'emploi que vous faites du processus et des rites de négociation, par votre talent, inné ou autre et par votre aptitude à communiquer.

---

3 «Toward a Theory of Collective Negotiations», Educational Administration Quarterly, hiver 1972, 8, 27-43.)

Les résultats des négociations sont très incertains pour trois grandes raisons :

a) Il est impossible de prédire les résultats. Les recherchistes tentent de le faire depuis 1930, époque où Zeuthen, un économiste classique, écrivait pour la première fois un article sur le comportement en négociation.[4] Les économistes classiques et les théoriciens du jeu se donnent beaucoup de mal depuis lors pour trouver un moyen de prédire les résultats. Bien que leurs formules mathématiques deviennent de plus en plus complexes, aucune méthode de prévoir les résultats des négociations n'a encore été trouvée.

b) Il y a une interdépendance entre toutes les questions à négocier : «Je ne sais pas si je vais accepter celle-ci. Tout dépend des propositions et offres relatives à l'ensemble des autres questions.» On ne peut pas vraiment isoler une question et la solution s'y rattachant, sans prendre en compte les règlements proposés par rapport aux autres points négociables.

c) Vos préférences se modifieront avec le temps. On a des pieds de sable lorsqu'on négocie, que ce soit du point de vue du patronat ou du personnel enseignant. Qui soulève les questions à débattre? Les membres. L'essentiel est de savoir «Que voulez-vous?» Si je suis l'employeur, je veux une meilleure convention. Qu'est-ce que cela veut dire? Une convention qui reste le plus près possible du statu quo. Et que veulent les employés? John Crispo l'a décrit de façon géniale dans une de ses classes il y a bon nombre d'années. Il a dit que les syndicats veulent des conventions collectives qui sont rigides vers le bas («downwardly rigid») et flexible vers le haut («upwardly flexible»). Samuel Gompers a dit essentiellement la même chose avant les audiences du sous-comité du Sénat menant à l'adoption de la Loi Wagner en 1935. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il attendait des négociations collectives, il a répondu : «plus, plus et encore plus». Rien n'a changé. Plus, c'est combien? C'est ce que j'entends lorsque je dis que vous avez des pieds de sable lorsque vous négociez.

Par conséquent, pour toutes ces raisons, le style de négociation est d'une importance primordiale à l'égard des résultats que vous obtiendrez.

---

4 Problems of Monopoly and Economic Warfare. Londre : G. Routledge, 1930.

11. **Pour en arriver à un mode moins antagoniste de négociation, si telle est l'intention, ce sont les usagers du processus de négociation qui doivent changer, et non pas le processus même.** Autrement dit, si vous voulez moins d'antagonisme dans vos négociations, observez bien les gens qui négocient. D'abord et avant tout, examinez-vous vous-même. Comme le dieu grec a dit à Narcisse : «Regarde-toi!»

Prenons maintenant le continuum antagonisme/non-antagonisme et plaçons-le, avec les concepts pertinents, vis-à-vis d'un modèle de processus de négociation. Je veux illustrer comment cette dynamique antagonisme/non-antagonisme agit lors des négociations.

SITUER LE CONTINUUM ANTAGONISME/NON-ANTAGONISME DANS LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

PROCESSUS (MODÈLE DE BASE) Modèle d'échange de renseignements	INFLUENCE DU CONTINUUM
1. Positions initiales : - résultats optimums souhaités - décidées unilatéralement	- corrélation entre les effets contextuels et les questions formulées - la mesure (engagement) dans laquelle chaque partie tente de faire accepter ses positions comme le statu quo - la mesure dans laquelle les positions de chaque partie sont perçues comme étant légitimes
2. Marge de règlement : P1 . . . . . P2	- différences perçues entre les positions des parties (étendue et quantum) - reconnaissance de l'ampleur des changements apportés aux positions
3. Dissimulation et découverte - priorités (les deux parties) - niveaux probables d'acceptation	- style de négociation - connaissance et utilisation des rites - aptitude du négociateur à communiquer (écouter et poser des questions) - aptitude à distinguer les désirs des besoins
4. Modification des positions - sur quelle question - degré de changement - genre de changement - moment du changement	- type de situation de négociation qui en résulte - aptitude à utiliser le processus pour déterminer ou influencer les besoins (y compris ceux de sa propre partie) - aptitude à discerner les différences (source et détails)

5. **En arriver à une entente**
   - décision d'après son jugement
   - mandat
   - moment opportun
   - le degré d'intérêt à l'égard des résultats obtenus par l'autre partie
   - aptitude à négocier
   - volonté de recourir à des sanctions (tierces parties)
   - capacité de répondre aux besoins

Du côté gauche, j'ai présenté ce que j'appelle un «modèle de base» du processus de négociation. Il est intitulé «modèle d'échange de renseignements». Autrement dit, si vous éliminez toute la psychologie, la politique, les rites, les moeurs et les traditions, ce qui reste est la négociation comme échange de renseignements entre parties. L'échange est important pour une simple raison : le tango se danse à deux. Dans les négociations, il faut en arriver à une entente bilatérale. On n'y parvient que si chaque partie concède à l'autre quelque chose dont celle-ci a besoin : je dois vous donner des renseignements sur ce dont j'ai besoin et vice-versa. Le modèle comporte cinq composantes qui peuvent être examinées d'après leur influence sur la façon dont nous, en tant qu'usagers, exerçons un effet sur le choix entre l'antagonisme et le non-antagonisme.

Les **positions initiales** constituent la première partie du modèle d'échange de renseignements. Les deux parties doivent avoir un point de départ. Les positions initiales correspondent aux résultats optimums souhaités. De plus, les deux parties tendent à idéaliser leur version des résultats. Ces positions initiales sont décidées unilatéralement. Les enseignantes et les enseignants discutent et forment des versions idéalisées de l'issue des négociations. Les membres du conseil font de même. Quel effet vos positions initiales auront-elles sur la dimension antagonisme/non-antagonisme? D'abord, lorsque j'examine les positions initiales et leur formulation, je constate que, en tant que négociateur du personnel enseignant, par exemple, j'ai des objectifs différents de ceux de mon groupe. Les décideurs (c'est-à-dire les cadres élus) ont certains objectifs en tête lorsqu'ils entreprennent les négociations collectives. En tant que porte-parole principal, je veux que les propositions soient souples et négociables. (Ne me demandez pas de soumettre une proposition pour obtenir un congé de paternité rémunéré avant d'avoir un congé de maternité rémunéré dans la convention. C'est ce que je veux dire par négociable.)

La notion de négociation antagoniste/non antagoniste relativement à la formulation des questions à débattre tient à la relation entre les influences contextuelles et les questions formulées. Pour reprendre mon exemple antérieur, supposons que le gouvernement fédéral annonce qu'il gèlera les salaires pour un an, puis les augmentera de 3 %. Ce n'est pas si mal si vous vous situez dans

le contexte des universités de la Colombie-Britannique au début des années 80. Elles étaient très contentes d'avoir une augmentation de 0 %. Leur budget avait été réduit de 10 %, puis de 5 %, et quand on leur a finalement imposé un gel, on a entendu un Alléluia! collectif. Ce que vous déposez sur la table de négociation doit être en harmonie avec la réalité à l'extérieur de la salle de négociation. Il s'ensuit que plus les propositions s'éloignent des contextes sociaux, plus il y a des risques d'antagonisme dans les négociations.

Deuxièmement, le degré d'engagement dont fait preuve chaque partie en tentant de faire accepter sa position comme le statu quo aura un effet sur le continuum. Comme je l'ai dit plus tôt, vous voulez que votre vision des conditions d'emploi domine. Jusqu'à quel point êtes-vous engagé à y parvenir? Menacerez-vous de recourir à une enquête si vous n'obtenez pas ce que vous voulez? Aurez-vous recours à la médiation? Ou seriez-vous prêt à recourir à la grève ou au lock-out? Je peux vous parler d'un incident qui s'est produit il y a quelques années dans un district de l'Ontario. Lors de ma première rencontre avec les parties en ma qualité de médiateur, je me suis fait dire d'abord que le personnel enseignant ne ferait pas la grève. Plus tard, on m'a appris que les négociations étaient ardues. C'était peu étonnant. Une des raisons tient au fait qu'en Ontario, à cause de la façon dont la loi est établie, on peut aboutir à l'épouvantable «double Non». Le personnel enseignant doit voter en réponse à deux questions. «Acceptez-vous l'offre finale du conseil?» C'est le premier vote. Le suivant est : «Ferez-vous la grève?». La dernière chose que vous voulez en tant que négociateur du personnel enseignant est le résultat suivant : «Non, nous n'acceptons pas l'offre, et Non, nous ne ferons pas la grève». C'est l'épouvantable «double Non».

Or, il vous faut déterminer jusqu'où vous irez pour faire accepter votre point de vue, étant donné que plus vous exercez des pressions, plus l'antagonisme dans les négociations devient probable. C'est un choix difficile, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de convention parfaite et que la convention sera en vigueur pour une période limitée de toute façon. Vous pourriez dire que vous préparez le chemin pour la cinquième convention qui viendra ultérieurement, mais combien de vos membres reconnaîtront cette démarche et en verront l'utilité? Il semble que l'attention soit toujours centrée sur la situation à court terme. Avez-vous déjà assisté à une réunion de ratification? Vous apportez un document pour lequel vous vous êtes tant débattu afin de mettre au point divers moyens dont les employés pourront accéder à des postes de chef de département et plein d'autres bonnes choses. Et quelle est la réaction? «Où se trouve la page des salaires encore? Ah, oui. Je suis en faveur de la convention.»

Un autre problème auquel il faut faire face est la mesure dans laquelle chaque partie juge les positions de l'autre légitimes. Peut-être que, de votre point de vue, une des propositions est stupide, mais pouvez-vous reconnaître, en vous mettant à la place de l'autre partie, la légitimité de ce qu'elle demande? Moins on juge les propositions de l'autre légitimes, plus les négociations risquent de devenir antagonistes, car si une partie refuse de reconnaître la crédibilité de ce que l'autre présente à la table de négociation, il sera difficile d'en arriver à des négociations non antagonistes.

Le deuxième élément du modèle de base est l'établissement d'une **marge de règlement**. Les négociateurs peu expérimentés, surtout du côté du personnel enseignant, croient que les premières réponses données par le conseil constituent la position de celui-ci. C'est faux. Parfois il faut quatre à six réunions pour découvrir la position de l'employeur par rapport à vos propositions. (C'est là où certains avocats peuvent rendre fous ceux qui ne sont pas avocats. Certains types d'avocats savent très bien parler sans arrêt et ne rien dire. Vous n'avez pas reçu un oui, un non ou un peut-être.) Néanmoins, tôt ou tard les parties établissent la marge de règlement. La norme est telle que, une fois cette marge établie, vous ne pouvez pas vous en écarter; sinon c'est une invitation à l'autre partie de faire de même.

Arrêtons-nous un moment pour examiner l'effet que cette marge peut avoir sur le continuum antagonisme/non-antagonisme. Premièrement, il faut prendre note des différences «perçues» entre les positions des parties (étendue et quantum). S'il y a une distance énorme entre nos propositions et les propositions de l'autre partie sur une ou quelques questions, nous pouvons être portés à dire : «Comment pouvons-nous être amis lorsque vous demandez le soleil et la lune?» D'autre part, il faut examiner les questions à négocier. C'est une chose de proposer que le personnel enseignant ait une nouvelle méthode de versement de leurs salaires, des chauffe-autos dans le terrain de stationnement et, en passant, une gratification de retraite pour tout le monde. Un instant. Il y a trois questions, mais la portée de l'une d'elle est énorme. Et c'est précisément ce qui influera sur le continuum antagonisme/non-antagonisme. Il faut reconnaître dans quelle mesure les positions doivent être modifiées et, la plupart du temps, les parties aimeraient que le règlement soit un millimètre à gauche ou à droite de leur position initiale. En d'autre termes, nous sommes tous les deux disposés à bouger un peu, mais c'est l'autre partie qui devra traverser la ligne de partage. On a beau dire que toutes ces questions sont d'importance égale, mais, à un moment donné, le réaliste dira : «Il nous faudra modifier nos positions parce que le règlement se situera entre les positions et ne correspondra pas parfaitement à une position». Si les deux

parties refusent de reconnaître la nécessité de modification des positions pour régler une question, l'antagonisme est inéluctable.

Le troisième élément du modèle, **dissimulation et découverte**, permet de distinguer les «bons» négociateurs des négociateurs «moins bons». (Je ne sais pas s'il y a vraiment de «mauvais» négociateurs. Je parlerais plutôt de négociateurs efficaces et inefficaces. Mais je ne sais pas de quoi un mauvais négociateur a l'air, surtout parce que je n'ai pas de critères en fonction desquels évaluer quelqu'un comme négociateur. De façon parallèle, je n'ai pas de critères pour déterminer si une convention est bonne ou mauvaise. Il n'existe pas de convention idéale; donc comment puis-je dire si la mienne est bonne ou mauvaise?) Quoi qu'il en soit, c'est le stade dans le processus de négociation où on parle énormément pour faire le tour des questions sans nécessairement être précis. On cherche à déterminer les priorités de l'autre partie et son niveau d'acceptation probable de ces priorités. Je soutiens que vous devez utiliser le processus pour découvrir quelles sont vos propres priorités et vos niveaux probables d'acceptation. Je ne crois pas que vous allez le savoir avant de commencer à mesurer vos propositions contre celles de l'autre partie. Vous allez tout démêler et en arriver à une compréhension de ce qui est «la question à débattre» et «le point à régler».

Par exemple, dans une situation de médiation, le personnel enseignant peut avoir le point de départ suivant : «Il n'est pas question que nous acceptions autre chose que des mutations volontaires». Cela peut être leur position initiale parce que le conseil a muté contre leur gré des personnes très puissantes, comme l'épouse du président. Ou encore, quatre membres du personnel enseignant ont été mutés par le conseil alors qu'ils s'y opposaient. La question à négocier est donc claire : «Toute mutation doit être volontaire». Le conseil réagit ainsi : «À aucune condition allons-nous renoncer à des mutations que des raisons administratives rendent nécessaires. Et de toute façon, il s'agit de deux choses différentes». Mais le personnel enseignant n'y voit que quatre personnes qui se sont faites muter contre leur volonté. Toutefois, après de longues heures, les parties ont réglé la question en ajoutant une simple clause à la ligne de conduite du conseil : «Si vous n'aimez pas ce que le conseil a décidé, vous pouvez faire intervenir un expert en matière de mutations, qui n'est pas tout à fait un arbitre, par exemple un ancien directeur de l'éducation, et si toutes les personnes intéressées acceptent la conclusion de l'expert, le problème est réglé». Ainsi le conseil conserve son autorité décisionnelle et les membres du personnel enseignant ont la chance d'avoir leur mot au chapitre. Or la question n'est plus la même et n'entraîne aucun changement dans la convention collective.

Cet exemple illustre bien que l'on découvre les priorités et les niveaux d'acceptation pendant le processus de négociation. Ce n'est rien de nouveau. Deux recherchistes, Iklé et Leites[5], au début des années 60, écrivaient au sujet de gouvernements dans les *négociations commerciales* internationales qui n'avaient vraiment aucune idée de ce qu'ils souhaitaient obtenir. Ils ont découvert que les gouvernements utilisaient le processus de négociation pour cerner les éléments importants.

À ce stade, qu'est-ce qui influe sur le continuum antagonisme/non-antagonisme? Il y a d'abord votre aptitude à négocier, votre style de négociation, ainsi que votre connaissance et l'emploi que vous faites des rites de négociation. Pouvez-vous au moins, comme le dit Irving Goffman, passer pour un «habitué»? Pouvez-vous au moins avoir l'air de savoir ce que vous faites, sans parler de vraiment savoir ce que vous faites? C'est un point de départ important. L'aptitude du négociateur à communiquer est aussi importante. Écoutez-vous bien ce que les autres ont à dire? Les négociateurs ont deux oreilles, deux yeux et une bouche et devraient les utiliser dans cette proportion. Rien n'est plus important qu'écouter en négociation — écouter et poser des questions. Votre aptitude à communiquer, c'est-à-dire à obtenir et à utiliser des renseignements, puis à distinguer les désirs des besoins, est primordiale. Les désirs ne s'appliquent pas à une période précise et sont illimités, contrairement aux besoins qui sont concrets et visent un moment précis. Les négociateurs répondent aux besoins et non pas aux désirs.

La prochaine étape est **la modification des positions**. C'est le moment où on utilise les renseignements obtenus lors de l'étape antérieure pour déterminer quelle position modifier, l'ampleur et la nature des changements, et le moment de faire les changements. Vous utilisez ces renseignements pour dicter ce qui se produira ensuite, afin d'avancer vers un règlement à l'intérieur de la marge établie. Il s'ensuit que l'aptitude à utiliser le processus pour déterminer ou influencer les besoins est importante (par exemple, réunir vos gens dans une salle à part et les amener à consentir à une modification de leur position). Il arrive parfois que les négociations à l'intérieur de votre propre groupe soient considérablement plus difficiles que les négociations à la table même.

Le dernier élément du modèle consiste à utiliser les renseignements pour **parvenir à une entente**. Il s'agit tout simplement d'utiliser son jugement. Il n'y a pas suffisamment de recherche pour que je puisse vous donner beaucoup de renseignements sauf que vous devez tenir compte de votre

---

5 «Political Negotiation as a Process of Modifying Utilities», Journal of Conflict Resolution, mars 1962, VI (1), 19-28.

mandat et agir au moment opportun. Avez-vous négocié de façon assez ferme? Est-ce que tout le monde a travaillé fort? Personne n'apprécie les «faveurs gratuites», donc vous devez bien faire travailler tout le monde pour qu'ils aient le sentiment d'avoir obtenu un bon règlement. Quel effet le continuum antagonisme/non-antagonisme aura-t-il sur le processus à ce point?

Dans quelle mesure vous intéressez-vous aux résultats obtenus par l'autre partie? Et vous devez vous y intéresser. C'est ce qui fait défaut dans la situation antagoniste. Mon indifférence à l'égard des résultats que vous obtenez peut mettre le règlement en péril. Je n'ai pas raison de vouloir vous empêcher d'obtenir quoi que ce soit, mais je n'y suis pas sensible. Comme le professeur Dean Pruitt fait remarquer, dans les négociations, chaque partie détient ce dont l'autre a besoin et l'intérêt que porte l'une envers les gains de l'autre déterminera le degré d'antagonisme ou de non-antagonisme. À mon avis, des partenaires peuvent toujours répondre aux besoins les uns des autres. En tant que médiateur, par exemple, j'ai toutes les solutions du monde. Cependant, jusqu'à ce que vous me disiez quels sont vos besoins, je ne peux pas vous donner une solution car ce que je vous offrirai ne sera ni utile ni satisfaisant à vos yeux.

Si vous souhaitez encore parvenir au mode non antagoniste compte tenu qu'il ne s'agit que d'une partie du processus de négociation, vous devez prendre note des obstacles suivants, entre autres :

1. **Les influences contextuelles.** Vous n'avez pas le pouvoir exclusif de déterminer les questions à négocier.

2. **L'inaptitude des participants à utiliser le processus de négociation.** Le travail de négociateur exige beaucoup de savoir-faire. Certains sont des négociateurs nés. Je le crois mais il y en a beaucoup moins que vous le pensez.

3. **Certaines questions sont du genre «zéro/somme».** «Plus pour vous veut dire moins pour moi». Les questions pécuniaires tombent dans cette catégorie.

4. **L'incapacité ou le refus de reconnaître la légitimité des besoins de l'autre partie.** Si je ne peux pas faire en sorte que vos besoins soient satisfaits, un règlement sera impossible. Je dois donc reconnaître la légitimité de vos besoins. Je peux penser que votre proposition est ridicule mais c'est insignifiant. Je dois comprendre que c'est ce qu'il vous faut pour en arriver à un règlement et je dois essayer de trouver une solution.

Il y en a qui ne reconnaissent pas du tout ce besoin. (Il y a beaucoup d'éducation à faire en négociation.)

Avec les connaissances que vous possédez maintenant au sujet du processus, quelles sont les possibilités d'en arriver à des négociations non antagonistes?

1. Soyez conscient du fait que si vous avancez vers une position non antagoniste, l'intention est **d'éviter que le conflit ne dégénère en confrontation**.

2. **Vous allez pouvoir mieux connaître votre propre style de négociation et le style qui émergera entre les parties autour de la table.** Vous pourrez alors mesurer et prévoir l'utilité du processus particulier dans lequel les deux parties se sont engagées. À titre de négociateur, je veux pouvoir prédire où vous irez avant que vous n'y arriviez. Si j'ai réussi, je peux au moins trouver des moyens de répondre aux besoins afin de régler les différends sans confrontation.

3. **Vous apprendrez à reconnaître la légitimité des positions et des revendications les uns des autres.**

4. **Il y a là une occasion de satisfaire les besoins de l'autre partie.** Commencez à y penser : si je ne leur donne pas ce qu'ils veulent, je n'aurai pas ce que je veux. Les négociations se résument à cela.

5. **La supposition que je fais à cet égard est qu'un négociateur compétent ou efficace peut répondre aux besoins de l'autre partie dans une mesure suffisamment grande pour renouveler une convention collective.** Si je réponds à un nombre suffisant de vos besoins et non pas à vos désirs, nous allons nous entendre. Mais je ne veux pas répondre à plus de besoins qu'il me le faut. (Si vous lisez l'article récent de Thomas Hurka dans le Globe and Mail, vous verrez qu'il fait fausse route encore une fois en ce qui concerne les négociations. C'est ce qu'il a fait l'été dernier après les pourparlers du lac Meech et il fait encore erreur. Il affirme que les négociateurs sont des menteurs. Cela me pousse à croire qu'il ne sait pas ce que sont les négociations. Où est la vérité dans les négociations? Il faut utiliser le processus pour trouver la vérité. Et qu'elle est la vérité? Un résultat acceptable.)

6. Enfin, c'est l'occasion d'apprendre à résoudre des conflits sans confrontation.

En résumé, si vous vous engagez dans la voie menant au non-antagonisme, soyez conscient du fait qu'il y a des mythes, des rêves et des réalités avec lesquels vous devez savoir composer. Vous y trouverez aussi bien des obstacles que des occasions favorables. Le cheminement vers le non-antagonisme n'est pas facile. Vous le saurez seulement si vous êtes rendu là, si l'autre partie croit comme vous que vous devez tous opter pour un mode non antagoniste.

APPENDICE A

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants

LA RÉMUNÉRATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL ENSEIGNANT : TENDANCES ET QUESTIONS

hôtel Delta Ottawa
les 3 et 4 juin 1991

Maureen Morris, vice-présidente de la FCE
Présidente du Comité consultatif des services économiques

PROGRAMME

Le dimanche 2 juin

20 h	**RÉCEPTION** (salle Delta A)

Le lundi 3 juin

8 h 30	**INSCRIPTION** (salle Delta B)
9 h	**Mot de bienvenue de la présidente du Comité**
1re SÉANCE :	**Les relations de travail dans le secteur public pendant les années 90 : Tendances et questions**
9 h 15	Gene Swimmer, Ph.D. Directeur de l'École d'administration publique Carleton University
	Questions et discussion
10 h 30	Pause
2e SÉANCE :	**Les défis et stratégies de la négociation dans le milieu enseignant en période de restrictions gouvernementales — Première partie**
10 h 45	Panel-discussion des organisations Membres
	Al Cornes, BCTF Bill Anderson, ATA Barbara Richter, FWTAO André Ouellet, AEFNB Earle Tubrett, NSTU John Rouble, NWTTA

12 h	Bar payant (salle Delta A)
12 h 30	Buffet (salle Delta A)
3e SÉANCE :	**Une position médiane : opinion d'un enquêteur sur les moyens de régler les différends lors des négociations du personnel enseignant**
13 h 30	Richard L. Jackson, professeur Président, programme de premier cycle École d'administration, Queen's University
	Questions et discussion
14 h 30	Pause
4e SÉANCE :	**Préserver et améliorer la rémunération et les conditions de travail du personnel enseignant**
14 h 45	Discussions dirigées en petits groupes
5e SÉANCE :	**Démonstration : Base de données EDLAW de la FCE**
16 h	Marita Moll Agente de programme, Services de recherche et d'information Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
17 h	Ajournement

Le mardi 4 juin

6e SÉANCE :	**L'amélioration des rapports entre le gouvernement et les syndicats du secteur public au Canada**
9 h 15	Marlene Catterall, députée (Ottawa ouest, Ontario) Critique du Parti libéral chargée des questions touchant l'emploi dans la fonction publique et les relations avec le personnel
	David D. Stupich, député (Nanaimo-Cowichan, C.-B.) Critique du Nouveau Parti démocratique chargé des questions touchant le Conseil du Trésor et les syndicats de la fonction publique
	Questions et discussion
10 h 15	Pause

7e SÉANCE :	**Les défis et stratégies de la négociation dans le milieu enseignant en période de restrictions gouvernementales — Seconde partie**
10 h 30	Panel-discussion des organisations Membres
	Wayne Noseworthy, NTA Jim Blanchard, PEITF Olivier Dolbec, APEP Rod Albert, FEÉSO Terry Clifford, MTS Frank Garritty, STF
	Questions et discussion
12 h	DÉJEUNER (libre)
8e SÉANCE :	**Les moyens d'éviter les différends : des méthodes novatrices pour des négociations non conflictuelles**
13 h 45	William A. Marcotte, Ph.D. Arbitre du travail
15 h 30	Clôture

APPENDICE B

La médiation préventive : Le processus

par
William A. Marcotte

Communication présentée lors
d'une conférence
sur la négociation collective
dans le secteur de l'éducation publique
Chelsea Inn, Toronto
du 27 au 29 novembre 1981

La médiation préventive : Le processus

Introduction

La médiation préventive constitue un ajout relativement nouveau au processus de négociation collective. Il s'agit d'un autre mécanisme de règlement de conflits et présente à la fois des ressemblances et des différences par rapport aux autres formes traditionnelles d'interventions telles que la conciliation et la médiation. Dans la présente communication, nous étudierons cinq modèles de programmes de médiation préventive utilisés aujourd'hui au Canada et aux États-Unis. Nous nous proposons de décrire les grands concepts et les principales caractéristiques de la médiation préventive de manière à indiquer : quand on a recours au processus; ses objectifs (ce qu'il accomplit et n'accomplit pas); sur quoi le processus est centré; ses prémisses fondamentales et ce que la médiation préventive vise à changer ou à prévenir.

Comparaison avec la médiation traditionnelle

La médiation traditionnelle peut être définie comme une assistance accordée aux parties en vue d'en arriver à la conclusion d'une convention collective. Par définition, elle a essentiellement pour but de régler les conflits pendant les négociations. D'ordinaire, la médiation a lieu soit immédiatement avant l'expiration d'un contrat ou pendant les négociations menant à l'établissement d'une convention. On y a recours à la demande d'une partie ou des deux, ou parfois en vertu d'une décision gouvernementale.

La médiation préventive est semblable aux formes traditionnelles de médiation en ce sens qu'elle vise à assister les parties négociatrices par l'intervention d'une tierce partie neutre. Néanmoins, il y a d'importantes différences à signaler. D'abord, tandis que la médiation traditionnelle s'emploie pour amener les parties à conclure un contrat, la médiation préventive peut être définie comme la participation d'une tierce partie au processus de négociation collective pour faciliter le règlements de conflits. Elle ne touche pas les négociations en soi mais bien les relations entre les parties négociatrices.

La négociation d'une convention collective constitue une activité précise dans le cadre du processus de négociation collective. Celui-ci va au-delà des pourparlers relatifs au contrat car il englobe toutes les activités qui se déroulent dans le milieu de travail entre un syndicat et le

patronat. Par conséquent, le traitement des griefs, la reconnaissance des agents et groupements négociateurs ainsi que les conditions d'emploi (à titre d'exemple) sont tous reflétés dans les rapports quotidiens entre le syndicat et le patronat — le processus de négociation collective. (Cette distinction est établie afin de mettre en relief les caractéristiques et concepts de la médiation préventive, surtout pour faciliter la comparaison.)

En outre, la médiation préventive se produit à un moment différent. Tandis que la médiation traditionnelle intervient immédiatement avant l'expiration du contrat ou pendant les négociations devant mener à l'établissement d'une convention, la médiation préventive se déroule pendant la durée d'un contrat. Elle n'aide pas les parties à conclure une entente. Il s'ensuit que la médiation traditionnelle est reliée à la négociation collective du fait qu'elle intervient dans un élément particulier du processus (p. ex. les négociations mêmes); la médiation préventive est reliée à la négociation collective en mettant l'accent sur les rapports entre les parties et a pour but d'influer sur les négociations de manière indirecte.

Cinq modèles de médiation préventive

Les cinq modèles retenus pour exposer le concept de la médiation préventive sont ceux utilisés au Nouveau-Brunswick, en Ontario, dans les services fédéraux canadiens de médiation, dans les services fédéraux de médiation et de conciliation du district de Los Angeles en Californie et, finalement, celui utilisé au Québec à titre expérimental.

Modèle du Nouveau-Brunswick

Le modèle du Nouveau-Brunswick comporte deux éléments fondamentaux. Le premier est un programme d'amélioration des relations. On y discerne deux grandes dimensions. La première correspond aux programmes mixtes de formation à l'intention du personnel du patronat et du syndicat. Ces programmes sont essentiellement à l'intention du personnel de maîtrise du côté du patronat et à l'intention des dirigeants et délégués syndicaux. La seconde dimension du programme correspond aux comités syndicat/patronat.

Le programme de médiation préventive en vigueur au Nouveau-Brunswick comprend également l'intervention d'agentes et d'agents fournis par le gouvernement néo-brunswickois avant et après la conclusion d'une entente. Les mécanismes employés sont essentiellement les suivants :

consultation, détermination d'objectifs en collaboration, comités patronaux-ouvriers et un programme de «relations par objectifs».

Ontario

Le programme ontarien se compose de cinq éléments. Les évaluations faites par le personnel de médiation préventive fourni par l'entremise du ministère du Travail déterminent quels éléments seront utilisés dans une situation particulière. Énumérons-les : médiation précoce, comités patronaux-ouvriers, programmes de relations par objectifs, programmes de formation (communications, résolution de problèmes) et médiation «spéciale» aux termes de la Loi sur les relations du travail.

Services fédéraux canadiens de médiation

Les services fédéraux de médiation au Canada ont une approche intéressante. Ils définissent la médiation préventive comme toute activité entreprise par les services de médiation pendant la durée d'une convention qui a pour but de faciliter le processus de négociation. À la lumière de cette définition, trois éléments se dégagent du programme de médiation préventive : aucune structure formelle; un système d'établissement de rapports par les catalyseurs (ils font rapport sur ce qu'ils font normalement) et activités allant d'appels téléphoniques à l'intervention des administrateurs de la convention collective ou à la désignation d'une commission d'enquête sur les relations industrielles.

Services fédéraux de médiation et de conciliation (Los Angeles, Californie)

Les principaux éléments du programme de médiation préventive en vigueur à Los Angeles semblent être au nombre de trois. Premièrement, le programme exige une très grande souplesse; chaque processus de médiation préventive est entièrement déterminé selon la situation à l'étude. Deuxièmement, le succès du processus dépend de la compétence, des connaissances et de la crédibilité du catalyseur. Troisièmement, le programme constitue essentiellement un processus informel que le catalyseur conçoit et dirige lui-même. Un exemple de l'application de ce modèle se trouve dans l'industrie de la télévision. Tous les mois, un déjeuner informel est organisé pour les membres de l'association des rédacteurs et producteurs (Television Writers and Producers Association) et le personnel du patronat. Aucun ordre du jour n'est arrêté. Il n'y a aucune

exigence officielle de la part de l'une ou de l'autre partie pour ce qui est d'établir des règles de procédure ou des sujets de discussion pour chaque séance. De fait, plus que toute autre chose, le processus semble constituer un mécanisme permettant aux deux groupes de s'asseoir autour d'une table autre que la table de négociation pour discuter de questions d'intérêt commun.

Québec

Le Québec fait encore l'essai de son programme de médiation préventive qui comporte deux étapes.

La première étape consiste à obtenir l'appui du syndicat et de la haute direction d'une organisation à l'égard du processus de médiation préventive. Une fois l'appui obtenu, la première phase est amorcée.

Dans la phase A, les parties tiennent des réunions séparées avec des catalyseurs du ministère du Travail du Québec. Le but en est de tracer un «tableau exact» des relations patronales-syndicales : où en sont-elles à l'heure actuelle, comment peuvent-elles s'améliorer et qui devrait être responsable de l'amélioration. Les parties sont amenées à faire le point sur leurs relations et d'inventorier les facteurs organisationnels qui exercent une influence sur elles. Ce processus permet de mettre les difficultés en évidence. C'est la phase B de la première étape. Une fois les difficultés définies, chaque partie les étudie pour déterminer les conséquences qui pourraient en découler si elles persistaient.

Une fois que le syndicat et le patronat ont discerné les problèmes auxquels ils aimeraient s'attaquer, ils déterminent les conditions ou les activités qui pourraient aider à redresser la situation ou à améliorer leurs relations. Voilà qui tend à être plutôt délicat car chaque partie rejette normalement le blâme de tous les problèmes sur l'autre. Quoi qu'il en soit, on trouve, au Québec du moins, que le processus permet d'établir une liste démontrant non seulement les problèmes dans les relations, mais aussi les mesures qui peuvent être prises pour résoudre ces points litigieux.

La deuxième étape du programme de médiation préventive consiste en des réunions mixtes du syndicat et du patronat. Pendant la première réunion, les parties ont échangé leurs listes de difficultés et proposé des moyens d'améliorer les relations. À la lumière des listes échangées,

les parties se mettent ensuite d'accord sur une série d'objectifs qu'elles tenteront d'atteindre dans un avenir rapproché. La liste d'objectifs précise également leurs attentes pour ce qui est de déterminer quelles parties devraient entreprendre quelles tâches. Enfin, pendant ces premières réunions mixtes, elles établissent un calendrier de travail pour guider les efforts visant à améliorer les relations.

Après l'établissement d'un calendrier de travail, les parties désignent un comité patronal-ouvrier pour s'occuper d'un point inscrit sur la liste des objectifs. On élabore un plan d'action ainsi que des critères d'évaluation du degré de réussite des efforts visant à améliorer les relations. De même, il appartient au comité patronal-ouvrier de faire en sorte que les activités soient réalisées. L'ensemble du processus employé au Québec est destiné à mettre l'accent sur la responsabilité qui incombe aux parties à l'égard des relations et à faire comprendre que les activités convenues pour les améliorer ne sont pas imposées par d'autres.

Traits communs des modèles de médiation préventive

Nous pouvons discerner un certain nombre de traits communs dans les cinq modèles. Premièrement, les parties doivent souscrire à l'idée de la médiation préventive — c'est un processus tout à fait volontaire. Deuxièmement, la médiation préventive est centrée sur les relations entre les parties, non par sur les négociations. Troisièmement, elle se déroule pendant la durée d'une convention. Quatrièmement, les représentants du syndicat tout comme ceux du patronat doivent acquérir certaines aptitudes. Cinquièmement, la médiation préventive est axée sur le besoin d'établir des objectifs quelconques. Sixièmement, elle a pour but de répondre aux besoins des parties en ce qui concerne leurs relations, non pas à leurs besoins à la table de négociation.

Quand la médiation préventive est utilisée

Cette forme de médiation se déroule pendant la durée d'une convention ou à la demande de l'une ou de l'autre partie. Toutefois, pour réussir, les deux parties doivent consentir à utiliser un programme de médiation préventive. De plus, le processus sert à éviter que les négociations deviennent en quelque sorte un «règlement de comptes» plutôt que l'occasion de régler les questions de façon efficace à la table de négociation. Finalement, on constate que la médiation préventive est bien accueillie la plupart du temps après que les parties ont connu une ronde très

pénible de négociations, marquée par l'animosité, l'hostilité, des conflits de personnalité et peut-être le recours à des sanctions.

Objectifs de la médiation préventive

L'objectif premier de la médiation préventive est d'assister les parties à établir des relations «plus saines». Pour y parvenir, la médiation préventive accomplit ce qui suit :

1. Aider à résoudre les problèmes.
2. Réduire le harcèlement dans l'atelier.
3. Alléger la tâche à accomplir lors des négociations.
4. Tenir compte du fait que les parties ont des intérêts incompatibles mais ne permet pas que le conflit inhérent s'aggrave.
5. Aider les parties à reconnaître les besoins les uns des autres.
6. Dans le cas d'une grève ou d'un lock-out, tenter de faire en sorte que le recours aux sanctions résulte d'un désaccord sur des questions «de conséquence» (p. ex. argent, sécurité d'emploi) plutôt que sur des questions «insignifiantes» (p. ex. conflits de personnalités).

Il est important de signaler que la médiation préventive n'a pas pour but d'influer sur les aspects-clés des relations employeur-employés. Elle n'élimine pas les conflits de travail; c'est dans le contexte du processus de négociation collective que l'on traite des attentes différentes et divergentes du syndicat et du patronat.

Un deuxième aspect que l'on ne prétend pas changer par la médiation préventive est le rôle du syndicat et du patronat dans les rapports avec les employés comme membres du syndicat (rôle du syndicat) et en tant que membres de l'organisation (rôle du patronat).

Le processus

Le processus de médiation préventive est axé sur deux importants éléments de la négociation collective : les individus et les communications.

En ce qui concerne les individus, il leur montre comment, par leurs attitudes et perceptions, ils peuvent exercer une influence sur les rapports entre le syndicat et le patronat. Pour ce qui est des communications, les parties sont encouragées à examiner les instruments pouvant favoriser l'évaluation et l'amélioration de leurs rapports. Dans cette optique, la médiation préventive tend à s'éloigner de la scène des négociations pour se concentrer davantage sur les rapports qu'entretiennent les parties au jour le jour.

Prémisses fondamentales de la médiation préventive

Il semble y avoir deux prémisses fondamentales propres au processus de médiation préventive. D'abord, on y reconnaît les limitations des négociations contractuelles pour ce qui est d'avoir un effet sur les relations employeur-employés. Deuxièmement, on y reconnaît les limitations de la négociation collective comme moyen de promouvoir des relations harmonieuses entre les parties, si les personnes intéressées ne sont pas conscientes de la dynamique de la relation employeur-employés.

Buts de la médiation préventive

La médiation préventive semble avoir divers buts précis. Elle vise à modifier les attitudes des parties qui sont hostiles ou qui ont favorisé des relations malsaines au cours d'une certaine période. Elle permet l'examen de suppositions faites par les parties l'une à l'égard de l'autre en ce qui concerne le comportement et l'attitude. Elle a pour but d'éclaircir et d'explorer les valeurs pour chacune des parties. En termes généraux, elle vise à éliminer les mésententes qui pourraient nuire aux relations employeur-employés et, par conséquent, entraver la négociation de contrats.

Conclusion

Sont décrits dans la présente communication les concepts principaux et les grandes caractéristiques du processus de médiation préventive. Il en ressort donc que la médiation préventive est un ajout important au processus de négociation collective.

En premier lieu, la médiation préventive se fonde sur la reconnaissance que les relations entre les parties négociatrices ont une influence très nette sur la négociation de contrats. Souvent, les relations quotidiennes entre le syndicat et le patronat ont des répercussions sur les attitudes et

perceptions qu'ils ont l'un envers l'autre. Lorsque les relations sont marquées par l'hostilité, la méfiance ou l'animosité, les parties peuvent être moins capables de bien traiter des questions relatives au contrat à la table de négociation à cause de perceptions moins qu'idéales des motivations de l'autre partie. En essayant d'améliorer le dialogue entre les deux groupes, par la médiation préventive on cherche à orienter les négociations vers le règlement de conflits provoqués par des questions de substance plutôt que par des perceptions.

En deuxième lieu, l'importance de la médiation préventive tient aux occasions qu'elle procure aux parties de chercher des solutions aux difficultés dans leurs relations en dehors de la salle de négociation. La négociation d'une convention collective est un genre particulier d'interaction sociale régie par ses propres valeurs, normes et traditions. Il s'agit d'un processus distinct à but unique — conclure un contrat acceptable au regard d'une période précise. Par surcroît, les conditions d'emploi ne représentent qu'une composante (bien que très importante) des relations employeur-employés. Lorsque la médiation préventive s'impose, trop souvent les parties ont limité l'interaction patronale-ouvrière au contexte des négociations, négligeant le but des négociations collectives, soit la promotion de relations harmonieuses entre les employeurs et les employés. Même pour cette seule raison, le processus de médiation préventive peut être efficace. Les individus et les processus de communication des parties négociatrices sont au coeur du processus de médiation préventive. Les limites d'une convention collective y sont donc reconnues. Les contrats ont une incidence restreinte sur les facteurs dans le milieu de travail qui revêtent une importance critique pour l'entretien de bonnes relations. Les individus ont besoin de se sentir responsables de leur travail et valorisés dans l'exécution de leurs tâches, tout comme ils doivent sentir qu'ils ont une influence sur leur milieu de travail.

Les négociations en soi ne touchent pas ces aspects. Si le contexte des négociations est le seul où ces aspects relatifs au milieu de travail peuvent être examinées, il y a donc lieu de recourir à la médiation préventive.